

ANALISIS CSIS

Masalah Intrakawasan dan Prospek Ekonomi Indonesia

- Masalah Keamanan Internasional dalam Model *Centre-Periphery*
- Regionalisme Eropa Barat: Kasus Masyarakat Eropa
- Doktrin Baru Rusia Mengenai Pasifik
- Dua Korea dan Proses Perdamaian di Asia Timur
- Teknologi dan Keunggulan Komparatif
- Perkembangan dan Prospek Moneter
- Persoalan dan Prospek Ekonomi Indonesia 1992
- Timbangan Buku: Sejarah Politik Militer di Indonesia



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXI, NO. 3, MEI-JUNI 1992

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 222
- Masalah Keamanan Internasional dalam Model *Centre-Periphery*
Bantarto Bandoro 224
- Regionalisme Eropa Barat: Kasus Masyarakat Eropa
C.P.F. Luhulima 242
- Doktrin Baru Rusia Mengenai Pasifik
Gennady Chufrin 256
- Dua Korea dan Proses Perdamaian di Asia Timur
Rizal Sukma 264
- Teknologi dan Keunggulan Komparatif
Hadi Soesastro 274
- Perkembangan dan Prospek Moneter
Mari Pangestu 292
- Persoalan dan Prospek Ekonomi Indonesia 1992
Djisman S. Sinandjuntak 302
- Timbangan Buku: Sejarah Politik Militer di Indonesia
Abdurrachman Surjomihardjo 311

Pengantar Redaksi

DALAM uraiannya, *Bantarto Bandoro* mengidentifikasi beberapa perubahan kunci dalam hubungan antara negara-negara besar yang tergolong kelompok Utara, dan konsekuensi perubahan tadi terhadap negara-negara yang tergolong kelompok Selatan. Bagian berikutnya dibahas dampak dari konsekuensi demikian terhadap agenda keamanan negara-negara Selatan pada bidang keamanan, politik, militer, ekonomi, masyarakat dan lingkungan. Bantarto menggunakan model *centre-periphery* sebagai pendekatan untuk membahas masalah tersebut.

Regionalisme Eropa Barat menurut *C.P.F. Luhulima* merupakan ciri alamiah umat manusia, untuk memungkinkannya mengatasi permasalahan-permasalahan yang sama. Misalnya, kehilangan daya saing yang terus-menerus terhadap AS dan Jepang, kemudian negara industri baru di Asia Timur dan Tenggara menjadi pendorong yang kuat. Disadari pula bahwa fragmentarisasi pasar-pasarnya menyulitkan produksi secara optimal, menghalangi kemajuan teknologi dan menghambat pengembangan sektor jasa secara terus-menerus. Maka, pembentukan pasar tunggal dengan liberalisasi pergerakan manusia, barang, jasa dan modal, kiranya membebaskan sumber daya bagi penggunaan produksi. Apabila sumber daya dimanfaatkan demikian, maka tingkat menyeluruh konsumsi dan investasi dalam ekonomi dapat dinaikkan dan dioptimalkan.

Menurut Profesor *Gennady Chufrin*, Wakil Direktur dari Lembaga Studi Oriental Moskwa, bahwa dirasa perlu agar Rusia mencanangkan suatu kebijaksanaan baru mengenai Pasifik. Rusia makin berpaling ke Timur, tanpa meninggalkan Barat mengingat dari segi geografis maupun demografis unsur Barat dan Timur menyatu dalam diri Rusia. Apalagi dalam kemelut politik dan ekonomi yang dialami Rusia sekarang ini, Gennady Chufrin mengemukakan bahwa hubungan bilateral yang selektif sesuai dengan situasi dan realita konkret yang dihadapi perlu ditingkatkan. Di lain pihak hubungan yang multilateral dan tidak diskriminatif juga tidak ditinggalkan demi mempertahankan perdamaian dan keamanan di seluruh kawasan Asia-Pasifik. Lebih lagi untuk ikut menjaga agar kawasan ini di bidang perdagangan jangan terpecah menjadi aneka blok yang saling bersaing.

Perubahan-perubahan dalam politik global, sedikit banyak ikut mempengaruhi hubungan antarnegara di Asia Timur Laut. *Rizal Sukma* menguraikan bahwa berubahnya pende-

katan negara-negara besar -- RRC, AS, Jepang, dan Uni Soviet -- telah mendorong percepatan proses perdamaian di antara Korea Selatan dan Korea Utara. Namun, proses perdamaian dua Korea ini masih dibayang-bayangi oleh ancaman nuklir Korea Utara, meskipun Pyongyang lambat laun mulai memperlihatkan sikap yang lebih fleksibel.

Dinamika ekonomi kawasan Pasifik yang ditandai oleh perubahan keunggulan komparatif segera terlihat dari perubahan struktur perdagangan negara-negara di kawasan itu serta perdagangan intrakawasan sendiri. Menurut *Hadi Soesastro*, perkembangan yang sangat mencolok adalah meningkatnya ekspor barang manufaktur, yang tampaknya juga telah menjadi motor pertumbuhan yang utama bagi banyak negara berkembang di kawasan Pasifik. Perkembangan ini telah turut melahirkan sejumlah Negara Industri Baru, berikut kemajuan negara-negara yang sedang berkembang lainnya yang sebentar lagi menyusul menjadi NIB. Tantangan bagi Indonesia ialah bahwa daya saingnya di kawasan Pasifik maupun secara global tidak dapat hanya didasarkan pada kegiatan manufaktur yang padat karya serta mengandalkan pada upah buruh yang murah.

Dalam menyoroti "Perkembangan dan Prospek Moneter", *Mari Pangestu* mengamati bahwa deregulasi dan iklim investasi mendorong peningkatan kredit dan uang beredar selama tahun 1989-1990. Akibatnya, kegiatan perekonomian nasional menjadi *overheated*. Kondisi mana perlu dikendalikan untuk menghindari ketidak seimbangan: karena membesarnya defisit neraca transaksi berjalan dan meningkatnya inflasi akan mempengaruhi stabilitas ekonomi dan keseluruhan kebijaksanaan deregulasi. Pengendalian itu berupa kebijaksanaan uang ketat, bahkan sampai menempuh Gebrakan Sumarlin II, dengan segala akibatnya. Pada gilirannya, pengendalian uang ketat ini perlu dikendorkan kembali sesuai kebutuhan tingkat perkembangan kita selanjutnya.

Mengenai "Persoalan dan Prospek Ekonomi Indonesia 1992", *Djisman S. Simandjuntak* berpendapat, bahwa dibandingkan dengan keadaan tahun 1991 maka lingkungan ekonomi dunia 1992 diperkirakan akan lebih baik. Sejauh mana Indonesia dapat memanfaatkan perbaikan yang lebih kondusif untuk ekspansi ekspor nonmigas itu tergantung antara lain dari ramuan kebijaksanaan dalam negeri, seperti kebijaksanaan makro yang perlu dipelihara agar tidak menggalakkan konsumsi. Selanjutnya dikemukakan bahwa ekspansi ekspor nonmigas akan tetap terhambat oleh ekonomi biaya tinggi pada produksi dan distribusi dalam negeri, betapapun kuatnya kebangkitan ekonomi dunia. Mata uang Yen yang mewakili bagian terbesar utang luar negeri cenderung menguat, sehingga menimbulkan kenaikan tak terduga dalam pokok dan bunganya. Tentang pemerataan perlu dijernihkan dimensi-dimensinya dan perlu diidentifikasi instrumennya dengan biaya distorsi terkecil. Selama tingkat konsentrasi penanaman modal di sementara lokasi tidak turun, akan sulit meningkatkan efektivitas pemerataan.

Masalah Keamanan Internasional dalam Model *Centre-Periphery*

Bantarto Bandoro

SECARA formal era Perang Dingin berakhir ketika Presiden Amerika Serikat dan Presiden Soviet di Washington mengadakan pertemuan tingkat tinggi mereka pada bulan Juni 1990.¹ Konfrontasi antara dua ideologi utama dunia yang muncul sejak Perang Dunia II dianggap telah berakhir. Akibat dari berakhirnya era demikian pertama-tama adalah perubahan sistemik dalam hubungan internasional. Negara-negara besar terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet beserta sekutu-sekutu mereka di berbagai bagian di dunia didorong untuk mempola kembali kebijaksanaan luar negeri dan posisi mereka dalam hubungan internasional. Upaya-upaya demikian kemudian melahirkan beberapa pemikiran mengenai sistem internasional pasca-Perang Dingin.²

¹Geoffrey Kemp, "Regional Security, Arms Control, and the End of the Cold War," *Washington Quarterly* 13, no. 4 (Autumn 1990): 37.

²Lihat antara lain Joseph S. Nye, "The US Managing Global Responsibilities," *The World & I*, 1991. Lihat juga Joseph S. Nye, "After Bipolarity: What World Order," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 4, 1991. Luo Rhensi, "Strategic Structure,

Salah satu dampak dari berakhirnya era Perang Dingin menyangkut dimensi keamanan dari sistem internasional. Dalam makalahnya yang diajukan pada *The Thirtythird IISS Annual Conference*, Brzezinski mengatakan bahwa berakhirnya konfrontasi ideologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet telah mengubah secara drastis tiga konsekuensi keamanan utama Perang Dingin, yaitu: (1) polarisasi telah menciptakan suatu kondisi pengaruh yang berlebihan oleh satu kekuatan, meskipun kondisi demikian muncul dalam kerangka difusi kekuatan ekonomi dan pluralisme politik; (2) konflik regional sekarang ini dapat menjauhi persaingan antara negara *superpower*. Meskipun konflik regional secara global dewasa ini dianggap tidak begitu kritikal, tetapi masih ada kemungkinan bagi konflik itu untuk berkembang menjadi konflik yang lebih serius; dan (3) perhatian publik tampaknya akan bergeser ke aspek lain dari keamanan internasional, yaitu kemiskinan, lingkungan,

Contradiction and New World Order," *International Strategic Studies*, 1991.

pembangunan yang terbelakang dan ketidakstabilan domestik.³

Konsekuensi di atas menggambarkan secara nyata dari apa yang diyakini sebagai perubahan utama dalam karakter keamanan internasional. Untuk memperoleh gambaran mengenai arti perubahan itu dan memahami implikasi kebijaksanaan jangka panjang dari perubahan itu, terutama bagi negara Dunia Ketiga, tulisan ini pertama-tama akan menggambarkan beberapa keistimewaan dari pola baru hubungan keamanan global yang muncul setelah transformasi dalam hubungan internasional dan krisis Teluk beberapa waktu yang lalu. Secara lebih khusus, tulisan ini mencoba mengidentifikasi kemungkinan pengaruh dari apa yang semula dikenal dengan hubungan Timur-Barat⁴ terhadap agenda keamanan negara Dunia Ketiga.

Selanjutnya, tulisan ini akan mengidentifikasi empat perubahan kunci dalam hubungan antara negara-negara besar, yang tergolong ke dalam kelompok Utara, dan konsekuensi perubahan itu terhadap negara-negara yang tergolong dalam kelompok Selatan. Bagian berikutnya akan membahas dampak dari konsekuensi demikian terhadap agenda keamanan negara-negara Selatan dilihat dari beberapa sektor, yaitu: keamanan, politik, militer, ekonomi, masyarakat dan lingkungan. Model *centre-periphery*

akan digunakan sebagai pendekatan untuk membahas masalah ini.

Pendekatan *Centre-Periphery* dan Lensa Keamanan

Masalah-masalah hubungan internasional begitu kompleks dan oleh sebab itu beberapa sarjana hubungan internasional mencoba memahami masalah hubungan internasional yang kompleks itu melalui berbagai tingkatan analisis (*level of analysis*). Dalam tingkatan ini perilaku unit-unit yang termasuk dalam tingkatan itu dicoba dipahami secara mendalam. Dalam arti bahwa tingkatan analisis menunjuk pada perilaku dan pengaruh aktor (negara atau individu) terhadap aktor lainnya.

David Singer mengajukan dua tingkatan analisis yang cukup luas, yaitu: tingkat analisis sistem internasional dan tingkat analisis negara.⁵ Menurut Singer, tingkat analisis yang pertama (sistem internasional) merupakan tingkat analisis yang cukup komprehensif, karena memungkinkan pengamat memahami hubungan internasional secara keseluruhan. Sedangkan tingkat analisis yang kedua memungkinkan pengamat menggunakan pendekatan pembuatan keputusan guna memahami perilaku politik luar negeri suatu negara.⁶

³Zbigniew Brzezinski, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security," The International Institute of Strategic Studies Thirty Third Annual Conference, Zurich, 12-15 September 1991.

⁴Dengan berakhirnya Perang Dingin, penggunaan istilah Timur-Barat dalam analisis hubungan internasional dianggap mulai berkurang. Mengenai hal ini baca Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989. A Turning Point in East-West Relations* (Boulder Colorado: Westview Press, 1991).

⁵David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," dalam Klaus Knorr dan Sidney Verba (ed.), *The International System: Theoretical Essays* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961). Mengenai kritik terhadap analisis Singer, baca Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979).

⁶Mengenai hal ini baca Richard Snyder, H.W. Bruck dan Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision Making* (New York: The Free Press, 1963).

Atas dasar analisis Singer di atas, penulis mengidentifikasi tiga arena dalam politik internasional, yaitu: *globe*, *region* dan *nation-state*. Arena yang disebut pertama sering pula disebut sebagai sistem dominan dan yang dikaji dalam arena ini adalah interaksi negara-negara besar dan pengaruhnya terhadap sistem internasional. Yang menjadi fokus kajian dalam arena kedua (*region*), atau seringkali disebut sistem subordinat,⁷ adalah interaksi total negara-negara atau kelompok negara dalam suatu kawasan tertentu. Sedangkan fokus kajian arena yang disebut terakhir (*nation-state*, atau sistem internal) adalah interaksi antara organisasi-organisasi atau institusi politik yang membentuk negara itu.

Masing-masing arena di atas sesungguhnya memiliki sistem subsider, yaitu sistem *centre* atau *core* dan sistem *periphery*.⁸ Ada yang berpendapat bahwa oleh karena arena yang pertama (sistem dominan) bersifat global, maka sulit untuk mengidentifikasi ele-

men mana saja yang tergolong dalam *core* ataupun *periphery*, karena semua aktor dianggap sebagai partisipan dalam sistem dominan itu. Tetapi bila dilihat dari perspektif dampak Perang Dingin yang muncul setelah Perang Dunia II maupun kemampuan negara-negara besar untuk membentuk dan mempengaruhi agenda politik internasional, maka sesungguhnya secara mudah dapat diidentifikasi aktor mana saja yang tergolong dalam *core* atau *periphery*.

Dalam sistem global, negara-negara besar (terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet) dianggap memiliki kemampuan tidak hanya dalam membentuk dan mempengaruhi agenda politik internasional, tetapi juga kemampuan menentukan arah kebijaksanaan politik luar negeri negara-negara yang lebih kecil (Dunia Ketiga). Dilihat dari perspektif ini, mereka (negara-negara besar) dapat digolongkan sebagai anggota *centre* atau *core* dalam sistem dominan. Sebaliknya, yang tergolong dalam *periphery* dalam sistem dominan itu adalah negara-negara kecil yang secara finansial dan politik lemah, dan hubungan internasional mereka berlangsung dalam kerangka pola-pola hubungan yang ditentukan oleh negara-negara besar. Pendekatan demikian akan dijadikan dasar untuk memahami perubahan-perubahan dalam interaksi antar negara-negara besar (*centre*) dan dampak perubahan itu terhadap kondisi keamanan negara-negara Dunia Ketiga (*periphery*).

Salah satu persoalan yang berhubungan dengan berakhirnya konfrontasi ideologi dan politik antara Amerika Serikat dan Uni Soviet adalah kecenderungan untuk tidak menggunakan lagi istilah-istilah tertentu untuk membahas dampak berakhirnya era Perang Dingin itu. Istilah *Third World*, misalnya, dianggap telah kehilangan substansi-

⁷Louis Cantory dan Stephen Spiegel, *International Politics of Region: A Comparative Approach* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970).

⁸Dalam literatur Studi Politik Komparatif, *centre* atau *core* diartikan sebagai sektor yang memiliki kekuasaan yang lebih besar dan dapat memaksakan kekuasaan itu terhadap *periphery*. Komponen utama dari *centre* adalah elit, institusi, keyakinan dan nilai; dan komponen-komponen inilah yang merupakan *ingredient* dari kekuasaan *centre*. Sebaliknya, *periphery* merupakan sektor yang lemah dan dalam berbagai aspek (misalnya, keamanan, militer, ekonomi) dan dianggap tidak kohesif, karena adanya keyakinan, nilai dan kebiasaan yang berbeda. Lebih lanjut baca Howard J. Wiarda, ed., *Direction in Comparative Politics* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985). Edward Shils, *Centre and Periphery* (Chicago: Chicago University Press, 1975). Model *centre-periphery* ini dapat juga dipakai untuk menganalisis masalah-masalah hubungan internasional. Mengenai hal ini baca Cantori dan Spiegel, *International Politics of Region*.

nya. Bahkan ada yang berpendapat bahwa Dunia Ketiga telah mengalami disintegrasi lama sebelum liberalisasi Eropa Timur.⁹ Ada yang secara tegas mengatakan bahwa sekarang ini tidak ada lagi Dunia Ketiga, akibat terpecahnya Dunia Kedua (negara-negara komunis).¹⁰

Dalam era berakhirnya Perang Dingin ini, faktor geografi kelihatannya tidak lagi dapat dipakai sebagai alat untuk mengidentifikasi pengelompokan negara-negara. Misalnya, apa yang diartikan dengan "Barat" jika di dalamnya termasuk Jepang, Australia, atau "Utara" jika di dalamnya termasuk Albania, Rumania dan Uni Soviet; atau "Selatan" jika di dalamnya termasuk Korea. Meskipun "Selatan" merupakan istilah yang lebih memadai daripada Dunia Ketiga, seperangkat istilah yang dapat digunakan untuk membahas perkembangan hubungan internasional dalam dasawarsa 1990-an sebenarnya berasal dari pendekatan *centre-periphery*, yang sering ditemukan dalam literatur yang terbit dalam tahun 1960-an dan 1970-an terutama yang membahas masalah ketergantungan.¹¹

Yang dimaksud dengan *centre* dalam tulisan ini adalah inti ekonomi-ekonomi kapitalis yang secara global tidak hanya dominan tetapi juga menentukan arah perkembangan ekonomi dan politik dunia. Sedangkan yang dimaksud dengan *periphery* adalah kelom-

pok negara-negara yang secara ekonomi dan politik lemah dan beroperasi dalam kerangka hubungan yang ditentukan oleh negara-negara yang tergolong dalam *centre*. Pendekatan *centre-periphery* ini mencakup elemen-elemen kunci dari suatu hirarki yang sekarang ini membentuk hubungan internasional. Dalam arti bahwa berakhirnya Perang Dingin tidak hanya menghapuskan faktor geografi sebagai salah satu determinan hubungan internasional, tetapi juga mempertegas tingkatan kekuatan (*stratum of power*) dan posisi dari aktor-aktor politik internasional. Interaksi antara aktor yang memiliki tingkatan kekuatan yang relatif sama cenderung menentukan arah dan pola-pola hubungan dalam era pasca-Perang Dingin ini.

Masyarakat internasional, terutama negara-negara yang terlibat langsung ataupun merasakan pahitnya dampak dari Perang Dingin, menyambut baik berakhirnya konfrontasi ideologi Amerika Serikat-Uni Soviet itu.¹² Berakhirnya Perang Dingin telah menciptakan keterbukaan dalam keseluruhan pola hubungan internasional. Meskipun kejadian-kejadian yang mengawali pudarnya Perang Dingin terpusat di Eropa, kejadian-kejadian itu mencerminkan suatu perubahan mendasar dalam pola hubungan antar-negara besar, sehingga cukup beralasan kalau banyak pengamat dewasa ini hangat mendiskusikan persoalan berakhirnya suatu era dalam sistem internasional.¹³

⁹Richard E. Bissell, "Who Killed the Third World," *Washington Quarterly* 13, no. 4 (Autumn 1990): 23-32.

¹⁰John Ravenhill, "The North-South Balance of Power," *International Affairs* 66, no. 4 (1990): 745. Lihat juga, "Let's Abolish the Third World," *Newsweek*, 27 April 1992.

¹¹Terbitan khusus mengenai masalah ketergantungan ini dapat ditemukan dalam *International Organization* 32, no. 1 (1978).

¹²Lihat misalnya Jusuf Wanandi, "Global Changes and Its Impact on the Asia-Pacific Region: An ASEAN View," makalah disampaikan pada *Asian Forum Conference* Jakarta, 17-18 Januari 1991. Lihat juga Adam Roberts, "A New Age in International Relations," *International Affairs* 67, no. 3 (Juli 1991).

¹³Roberts, "New Age." Nye, "The US Managing Global Responsibilities." Zeisaburo Sato, "The Inter-

Tahun 1989 menandai berakhirnya periode pasca-perang.¹⁴ Bagi sejarawan mungkin hal itu dianggap sebagai berakhirnya abad 20. Dua perang dunia yang mendahului masa pasca-perang dan proses dekolonisasi yang terjadi kemudian merupakan fakta sejarah hubungan internasional yang tidak dapat diabaikan. Tetapi berakhirnya konflik antarideologi tidak secara otomatis menghapuskan ulasan masa sejarah itu dari literatur-literatur hubungan internasional.¹⁵

Sekarang ini, ulasan masa sejarah tersebut tetap penting terutama sebagai dasar untuk memahami perubahan-perubahan yang akan terjadi dalam abad berikutnya. Dalam pengertian ini, ada yang berpendapat bahwa abad 21 telah tiba. Ada petunjuk kuat bahwa abad baru ini akan menyerupai abad 19 di mana masyarakat internasional tidak lagi menyaksikan pertentangan ideologi ataupun persaingan kekuatan, sekurang-kurangnya di antara negara-negara besar. Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah konsekuensi *keamanan* seperti apa yang akan ditimbulkan oleh perubahan pola hubungan antara negara besar (*centre*) bagi negara-negara yang tergolong dalam *periphery*?

national Relations of the Pacific Region and Role of Japan," *Korean Journal of International Studies* XXI, no. 3 (Autumn 1990): 331-352. Brzezinski, "The Consequences of the End of the Cold War." John Lewis Gaddis, "Toward the Post Cold War," *Foreign Affairs* 70, no. 2 (Spring 1991): 102-122. Chen Xiaogong, "The World Strategic Pattern in 1990s," *International Strategic Studies*, 1991.

¹⁴Kemp, "Regional Security, Arms Control," 37.

¹⁵Ulasan mengenai ini misalnya baca Kalevi J. Holsti, *Peace and wars: Armed conflicts and international order 1648-1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

Lensa keamanan (*security*) di sini digunakan dalam pengertian yang luas.¹⁶ Keamanan dapat diartikan sebagai pelaksanaan kemerdekaan atas suatu ancaman tertentu dan kemampuan negara dan masyarakat untuk mempertahankan identitas kemerdekaan dan integritas fungsional mereka terhadap kekuatan-kekuatan tertentu yang mereka anggap bermusuhan (*hostile*). Dasar utama keamanan adalah kelangsungan hidup (*survival*), yang dapat mencakup berbagai kondisi dari eksistensi suatu negara.¹⁷

Keamanan militer mencakup interaksi antar dua tingkatan kekuatan, yaitu kemampuan ofensif bersenjata dan kemampuan defensif suatu negara dan persepsi mereka mengenai intensi masing-masing pihak. *Keamanan politik* mencakup kesinambungan dan stabilitas organisasi suatu negara, sistem pemerintahan dan ideologi yang melegitimasi dua hal yang disebut pertama. *Keamanan ekonomi* mencakup akses pada sumber-sumber daya, finansial dan pasar yang diperlukan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan dan kekuatan negara. Keamanan masyarakat (*societal*) mencakup kemampuan untuk mempertahankan dan menghasilkan pola-pola tradisional dalam bidang bahasa, kultur, keagamaan dan identitas nasional. *Keamanan lingkungan* mencakup pemeliharaan lingkungan lokal sebagai pendukung utama kelangsungan hidup manusia. Meskipun masing-masing sektor tersebut mempunyai titik-titik fokus dalam kerangka

¹⁶Mengenai hal ini lebih lanjut baca Barry Buzan, "Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations," *Journal of Peace Research* 21, no. 2 (1984). Baca juga Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991).

¹⁷Buzan, *People, States and Fear*, 3-11.

masalah-masalah keamanan, dan merumuskan cara-cara sendiri dalam menentukan prioritas, faktor-faktor itu saling terkait dalam operasinya.¹⁸

Selama era Perang Dingin, keamanan internasional diwarnai oleh konfrontasi militer antara negara besar. Konfrontasi demikian ini kemudian menghasilkan pengelompokan negara-negara industri Utara ke dalam Dunia Pertama (Barat) dan Dunia Kedua (blok Soviet). Oleh karena persaingan antara mereka cukup intensif, bahaya perang antara kedua kubu ideologi itu cukup nyata, dan oleh karena itu persoalan-persoalan keamanan dan militer mendominasi agenda keamanan masing-masing kubu.

Konsentrasi pada faktor militer dan politik ini kemudian dialihkan oleh negara-negara besar kepada negara-negara yang tergolong dalam *periphery*, yaitu antara lain dengan menggunakan alih senjata sebagai alat untuk mengeksploitasi permusuhan antara mereka yang memang telah ada sejak lama dan memperluas pengaruh mereka. Pada awal dimulainya abad 21 ini ada indikasi kuat bahwa agenda keamanan negara-negara besar tidak akan didominasi oleh isu politik dan militer.¹⁹ Apalagi dengan terpecahnya Dunia Kedua dan berakhirnya konfrontasi militer antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, isu-isu ekonomi, masyarakat dan lingkungan akan menjadi bagian penting dalam agenda keamanan internasional.

Dalam hubungan ini, salah satu masalah yang dihadapi negara-negara yang tergolong dalam *periphery* adalah sejauh mana agenda keamanan mereka akan dipengaruhi oleh pola-pola baru hubungan antara negara-

negara besar. Apakah mereka (negara-negara besar) akan mengakui adanya pergeseran agenda dari agenda yang memberi prioritas pada bidang politik-militer ke arah agenda keamanan yang lebih bersifat nonmiliter; atau apakah "gaung" istilah Dunia Ketiga akan tetap menjadi pemisah dunia-dunia lainnya.

Meskipun era Perang Dingin telah dianggap berakhir, kesinambungan dalam posisi internasional "bekas" Dunia Ketiga (*periphery*) tetap ada dan eksistensi mereka tidak begitu dipengaruhi oleh perubahan dalam hubungan antara negara besar. Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa sebagai suatu pengelompokan politik, Dunia Ketiga dianggap memiliki ideologi yang sama,²⁰ dan ideologi inilah yang sampai tingkat tertentu mempersatukan mereka dalam menghadapi negara-negara maju. Di bawah ini kita akan melihat beberapa perubahan pola hubungan yang terjadi pada negara-negara yang tergolong dalam *centre*.

Perubahan-perubahan di Sektor *Centre*

Untuk memahami konsekuensi keamanan di sektor *periphery* dalam dasawarsa pertama abad 21, mungkin perlu dipahami lebih dahulu perubahan-perubahan di *centre*. Pada awal era baru ini, ada empat keistimewaan dalam pola baru hubungan negara-negara besar yaitu: (1) struktur kekuatan multipolar sebagai pengganti struktur bipolar;²¹ (2) berkurangnya persaingan ideologi;

²⁰Bissell, "Who Killed the Third World", 24.

²¹Ada yang berpendapat bahwa sistem internasional pasca-Perang Dingin ini tidak multipolar, tetapi unipolar. Baca Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1991): 23-33.

¹⁸Ibid.

¹⁹Brzezinski, "The Consequences of the End of the Cold War", 2.

(3) dominasi global komunitas keamanan; dan (4) diperkuatnya masyarakat internasional.

Munculnya struktur kekuatan multipolar sebagai pengganti era Perang Dingin yang bipolar. Istilah *superpower* telah sejak lama mewarnai literatur-literatur hubungan internasional dan mendominasi setiap diskusi mengenai politik kekuatan (*power politics*). Dengan berakhirnya Perang Dingin sekarang ini ada beberapa upaya untuk mencari istilah baru untuk menggambarkan munculnya struktur baru.²² Oleh karena perubahan-perubahan di Uni Soviet, Uni Soviet sekarang ini tidak lagi digolongkan dalam istilah itu. Ini berarti bahwa Amerika Serikat dianggap satu-satunya negara adidaya yang tersisa. Tetapi munculnya Eropa, terutama konsolidasi Masyarakat Eropa sebagai entitas politik dan ekonomi yang potensial, telah menghapuskan faktor *sphere of influence* yang semula merupakan elemen kunci untuk mengklaim status *superpower*.

Bila istilah *superpower* sekarang ini bukan lagi suatu istilah yang tepat untuk menggambarkan posisi aktor utama Perang Dingin, mungkin sekarang ini dianggap tepat untuk menghidupkan kembali istilah negara besar (*great power*), suatu istilah yang pada masa sebelum Perang Dunia II digunakan untuk menggambarkan kekuatan-kekuatan seperti Rusia, Cina, India, Jepang dan Masyarakat Eropa dewasa ini merupakan calon *great power* yang kuat, meskipun kekuatan mereka itu lebih nyata dalam bidang ekonomi daripada bidang militer dan politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam dunia multipolar, di mana muncul banyak pusat-pusat kekuatan dan

berkurangnya arti penting faktor wilayah pengaruh, istilah *superpower* sekarang ini tampaknya tidak memadai lagi untuk dipakai.

"*Multi-centred core*" adalah istilah yang dapat digunakan untuk menggambarkan adanya pergeseran dalam sistem internasional sekarang ini, yaitu dari bipolar ke multipolar. Sistem multipolar ini memudahkan kita memahami hubungan *centre* dengan *periphery*. Selain itu, adanya pergeseran dari dua *superpower* ke beberapa *great powers* berarti pula menurunnya intensitas konflik global dan berkurangnya sumber daya yang ada untuk mendukung suatu intervensi politik. Hal ini pada gilirannya akan membuat politik regional menjadi lebih dinamis.

Oleh karena negara-negara besar tersebut akan tersebar dan berperan di beberapa kawasan dan tidak lagi melibatkan persaingan ideologi dan kekuatan, maka mereka akan memproyeksikan konflik mereka secara kurang sistematis dibandingkan pada masa Perang Dingin. Dalam arti bahwa pada pasca-Perang Dingin ini mereka tidak lagi dapat memanfaatkan kondisi untuk memproyeksikan pengaruh mereka. Oleh karena suatu kawasan sekarang ini tidak akan menjadi ajang persaingan antara *superpower*, persaingan dan antagonisme lokal akan memiliki otonomi yang lebih besar untuk berkembang.²³ Kekuatan-kekuatan regional seperti India, Jepang dan Cina mungkin akan memiliki pengaruh yang lebih besar dalam pasca-Perang Dingin ini.²⁴

²³Richard Rosecrance, "Regionalism and the Post War Era," *International Journal* XLVI, no. 3 (Summer 1991): 374.

²⁴Kemp, "Regional Security, Arms Control": 34-36. Lihat juga Rosecrance, "Regionalism," 374-375.

²²William Pfaff, "Redefining World Power," *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1991): 34-45.

Tingkat persaingan ideologi yang rendah. Karakteristik lain dari struktur internasional yang longgar adalah berkurangnya tingkat konflik ideologi. Kita menyaksikan bahwa abad dua puluh banyak diwarnai oleh konflik antarnegara besar yang bersumber pada ideologi. Kompetisi ideologi ini berakhir pada tahun 1989 dengan runtuhnya kekuatan komunis. Kekalahan fasisme dan komunisme sebagai ideologi alternatif begitu pasti sehingga sulit untuk membayangkan bahwa kekuatan itu akan mampu hidup kembali.

Kapitalisme liberal sekarang ini tampaknya telah diterima secara konsensus oleh sebagian besar negara sebagai bentuk ekonomi politik yang efektif dan diinginkan. Beberapa kritik terhadap formula pluralisme politik dan ekonomi pasar memang muncul, tetapi tidak terdapat persaingan serius di antara anggota *centre*. Ini berarti bahwa secara ideologis *centre* tidak terpecah-pecah dalam beberapa kubu ideologis. Pergeseran ke arah multipolaritas ini jelas akan mengurangi insentif politik dan militer di pihak *centre* untuk melakukan intervensi di sector *periphery*.

Dominasi global komunitas keamanan di antara negara-negara kapitalis. Karakteristik dominan dari era pasca-Perang Dingin adalah munculnya komunitas keamanan (*security community*) di antara pusat-pusat kekuatan kapitalis. Yang dimaksud dengan komunitas keamanan di sini adalah sekelompok negara yang memiliki kebijaksanaan untuk tidak menggunakan kekuatan militer dalam hubungan antara mereka.²⁵

²⁵Karl Deustch dan S.A. Burrell, *Political Community and the North Atlantic* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).

Eksistensi komunitas keamanan kapitalis ini -- yaitu Eropa, Amerika Utara, Jepang dan Australia²⁶ -- memberikan Barat suatu keuntungan dalam percaturan ekonomi politik global. Oleh karena mereka tidak harus bersaing satu sama lain secara militer, maka mereka akan menjadi lebih kohesif dalam berbagai bidang dan mudah dalam menghadapi tantangan baik secara sendirian maupun kolektif. Kemampuan Amerika Serikat membentuk koalisi militer beberapa waktu yang lalu untuk menghadapi Irak menunjukkan potensi dari struktur keamanan demikian.

Perang Teluk yang baru lalu memberikan pada kita suatu model komunitas keamanan berupa *concentric circle* guna melengkapi pendekatan *centre-periphery*. Pada pusat lingkaran itu adalah Amerika Serikat, yang bersedia untuk memimpin dan berperang hanya jika mendapat dukungan dan bantuan dari sekutu-sekutunya. Yang termasuk dalam lingkaran *kedua* adalah negara-negara lain yang siap untuk berperang -- misalnya beberapa anggota dari *centre* (Inggris dan Perancis), dan beberapa anggota *periphery* (Mesir dan Saudi Arabia). Dalam lingkaran *ketiga* adalah negara-negara yang bersedia untuk menanggung beban biaya tetapi tidak ikut berperang, termasuk Jepang dan Jerman Barat.

Dalam lingkaran *keempat* termasuk negara yang bersedia memberi dukungan politik tetapi tidak berperang atau tidak bersedia memikul beban biaya. Anggota kelompok ini cukup besar dan termasuk negara-negara yang memberikan suara mendukung tindakan militer, seperti Denmark, Uni Soviet, Cina dan gabungan antara negara-negara

²⁶Secara politis dan ideologis negara-negara ini termasuk dalam kelompok kubu Barat (*Western camp*).

centre dan *periphery*. Dalam lingkaran *kelima* adalah negara-negara yang mengambil sikap netral, tidak mendukung ataupun menentang, tetapi menerima resolusi PBB. Dalam lingkaran *kelima* ini termasuk mayoritas masyarakat internasional dan semua negara besar. Dalam lingkaran *keenam* adalah negara-negara yang menentang operasi militer baik secara lisan maupun melalui pemungutan suara, misalnya Kuba, Jordania, dan Yemen. Dalam lingkaran *ketujuh* adalah negara yang secara tegas dan terang-terangan menentang tindakan militer, yaitu Irak.

Model *cocentric circle* di atas memang tidak memberikan gambaran secara pasti bentuk sistem internasional di masa depan. Tetapi model demikian dapat memberikan kesan adanya sifat hubungan keamanan internasional yang didominasi oleh kekuatan terpusat (*centre-dominated world*), dan kesan mengenai mekanisme dan kemampuan *centre* untuk menghalau kekuatan lain yang dapat mengancam tata politik (*political order*) yang dikendalikan oleh kekuatan *centre*.

Komunitas keamanan kapitalis yang dibentuk atas dasar suatu koalisi cenderung akan bertindak sebagai "moderator" utama dalam struktur kekuatan multipolar baru. Salah satu bahaya dari sistem demikian (sekurangnya terlihat pada masa pra-1945) adalah bahwa pergeseran perimbangan kekuatan, yang digerakkan oleh antagonisme dan dilema keamanan,²⁷ akan menimbulkan pola aliansi yang tidak stabil dan dapat menjurus pada perang antarnegara besar. Tetapi dalam sistem multipolar dewasa ini di mana ketiga negara kuat juga merupakan anggota komunitas keamanan yang kuat merupakan

suatu hal yang baru dan bahkan mereka dapat mencegah timbulnya ketidakstabilan. Jika kita berbicara dalam kerangka teori sistem, mungkin kita dapat menggambarkan struktur baru hubungan kekuatan dewasa ini sebagai *multipolar* dalam pengertian berpe-rannya beberapa negara besar yang independen, tetapi *unipolar* dalam pengertian bahwa hanya ada satu koalisi dominan yang mengatur hubungan internasional. Koalisi dominan inilah yang memberi arti pada model *centre-periphery*.

Diperkuatnya masyarakat internasional. Sebagaimana diketahui bahwa selama era Perang Dingin, negara-negara Barat membentuk suatu rezim dan institusi-institusi internasional guna memungkinkan terciptanya perekonomian internasional dan hubungan sosial yang lebih terbuka dan adil bagi masyarakat internasional.²⁸ Institusi itu misalnya, IMF, Bank Dunia, OECD, GATT dan Kelompok Tujuh. Tetapi Perang Dingin yang begitu intensif menyebabkan institusi itu menjadi agak kurang berfungsi, dan yang kelihatan selama itu hanyalah kerja sama antara negara *superpower* dalam memajukan aturan-aturan nonproliferasi nuklir.

Dengan berakhirnya Perang Dingin dan dominasi sistemik dari Barat (AS), ada alasan untuk mengatakan bahwa jalur institusi Barat itu akan diperluas menjadi suatu institusi yang sifatnya universal yang dapat mencakup keanggotaan blok Timur. Argumentasi Marxis bahwa negara-negara kapitalis dipersatukan hanya oleh kekhawatiran bersama mengenai komunisme tampaknya mulai dapat diatasi oleh interdependensi global dalam kapitalisme awal abad 21 ini.

²⁷Mengenai dilema keamanan ini baca Buzan, *People, States and Fear*, terutama Bab 8.

²⁸Mengenai pengertian masyarakat internasional, baca Hedley Bull, *The Anarchical Society* (London: Macmillan, 1977).

Keinginan negara-negara bekas penganut sistem Soviet untuk bergabung dalam institusi-institusi itu merupakan contoh upaya konsolidasi Barat, sebagaimana yang dilakukannya terhadap Dewan Keamanan PBB sebagai arena konsensus global dan legitimasi dalam krisis Teluk yang lalu. Jika upaya demikian berhasil, masyarakat internasional, yang mencerminkan nilai dan norma-norma Barat, akan menjadi unsur yang kuat dalam lingkungan keamanan internasional.

Implikasi bagi *Periphery*

Perubahan-perubahan besar dalam hubungan keamanan dalam sektor *centre* jelas akan mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung keamanan sektor *periphery* maupun hubungan antara *centre* dan *periphery*. Meskipun demikian, akan tetap ada hubungan keamanan yang berlanjut, terutama dalam masalah keamanan regional di mana pola-pola persahabatan, permusuhan dan persaingan regional tidak tergantung pada *input* dari *centre*. Tetapi ada berbagai aspek hubungan antara *centre* dan *periphery* yang akan berubah akibat perubahan-perubahan hubungan pada *centre*. Di bawah ini akan kita lihat dampak perubahan-perubahan pada *centre* terhadap beberapa sektor keamanan di lingkungan *periphery*.

Keamanan politik. Mungkin dampak politik yang paling nyata dari berakhirnya Perang Dingin adalah hapusnya bipolaritas kekuatan dan persaingan ideologi sebagai motivasi utama kekuatan *centre* untuk melakukan penetrasi terhadap *periphery*. Konsekuensi hapusnya kedua motivasi tersebut adalah berkurangnya nilai *periphery* sebagai *strategic spoils* dan aset strategis dalam persaingan negara besar.

Kita lihat bahwa selama Perang Dingin persekutuan Dunia Ketiga merupakan kekuatan yang sampai tingkat tertentu mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam kompetisi global mereka. Kenyataan ini memberikan Dunia Ketiga suatu "posisi" dalam sektor pusat yang terpecah-pecah, meskipun hal itu tidak menghapuskan kemungkinan intervensi negara-negara anggota *centre* dalam urusan dalam negeri Dunia Ketiga. Tetapi dalam abad 21 ini, tampaknya tidak akan ada lagi insentif ideologi atau strategi bagi negara-negara besar untuk melakukan kompetisi di Dunia Ketiga.

Menurut beberapa pengamat, hilangnya *leverage* itu akan diikuti oleh mudahnya persekutuan Non Blok sebagai *platform* politik sektor *periphery*. Non Blok memang merupakan reaksi atas munculnya Perang Dingin dan memberikan elit Dunia Ketiga suatu posisi moral dan politik di mana mereka dapat berperan sebagai aktor politik dunia. Tetapi dengan berakhirnya Perang Dingin, tidak ada lagi pusat yang terpecah-pecah (*divided centre*) yang harus dihadapi oleh Non Blok.²⁹

Kemungkinan dampak lain dari perubahan yang terjadi di sektor *centre* terhadap agenda politik keamanan *periphery* adalah mencuatnya faktor Islam sebagai oposisi terhadap hegemoni Barat. Runtuhnya komunis sebagai ideologi utama anti Barat akan menyebabkan Islam menjadi faktor baru keamanan internasional. Perlu diingat bahwa gerakan Islam pada awalnya merupakan gerakan perlawanan peradaban terhadap hege-

²⁹Mengenai pandangan sinis mengenai eksistensi Non Blok dalam pasca-Perang Dingin baca misalnya Mohammed Ibn Chambas, "The Non-Aligned Movement in the Post Cold War Era," *Review of International Affairs* XLII (April 15, 1991).

moni Barat. Islam merupakan satu dari empat ajang klasik kekuatan dan peradaban yang tidak mampu membentuk dirinya sebagai aktor dunia yang berarti. Sebaliknya peradaban Cina dan Hindu mampu mengkonsolidasikan negara-negara kuat dan besar yang akhirnya memberikan mereka suatu posisi yang dapat diterima dalam masyarakat internasional. Timur Tengah, yang merupakan *core* peradaban dan pusat kekuatan Islam selama berabad-abad, tetap dianggap lemah dan terpecah-pecah.³⁰

Oleh karena frustrasi historis dan antagonisme ideologis,³¹ pada era pasca-Perang Dingin ini Islam dapat menjadi penggerak utama anti Barat dalam sektor *periphery*. Tetapi oleh karena Barat sekarang ini mendominasi dan menjadi pilar kekuatan di sektor *centre*, sementara Islam hanya memiliki konstituensi di kawasan-kawasan tertentu, seperti Afrika, Asia dan Timur Tengah, perpecahan yang bersumber pada faktor agama vs faktor nilai Barat ini akan membentuk ketegangan politik antara Utara dan Selatan dalam dasawarsa mendatang. Jika terjadi, hal ini akan menimbulkan masalah keamanan bagi Eropa dan Uni Soviet (Rusia), di mana keduanya mempunyai perbatasan yang sama dengan negara-negara Islam.

Jadi, faktor Islam, yang pada masa Perang Dingin tidak begitu berperan dalam persaingan ideologi antara negara *superpower*, pada masa pasca-Perang Dingin ini akan menjadi salah satu elemen yang mem-

bentuk agenda politik negara-negara *periphery*.

Keamanan militer. Perubahan-perubahan yang terjadi pada *centre* dapat mengurangi militerisasi di sektor *periphery*. *Centre* yang akan lebih bersifat multipolar dan secara ideologis tidak terlalu terpecah-pecah tidak mempunyai alasan untuk melakukan kompetisi secara politik misalnya dengan memasok senjata ke negara-negara *periphery*. Berakhirnya Perang Dingin akan mengurangi arti penting pangkalan-pangkalan militer yang terdapat di *periphery* dan menghapuskan insentif untuk menggunakan suplai senjata sebagai upaya untuk mengabadikan ideologi dalam pemerintahan lokal (*periphery*).

Demikian pula persaingan politik regional dan domestik akan menjadi kurang menarik bagi Barat. Di kawasan di mana intervensi negara besar dalam konflik regional cukup besar (misalnya di Asia Tenggara) atau di mana konstruksi ideologi Perang Dingin menjadi dasar dari konflik lokal, berakhirnya Perang Dingin jelas akan mengurangi konfrontasi militer lokal dan mengurangi peran negara besar sebagai aktor dan mediator dalam konflik global.³²

Tetapi prospek di atas menimbulkan pertanyaan, yaitu apakah Barat akan menggunakan keunggulan posisinya untuk begitu saja mengabaikan eksistensi Dunia Ketiga (*periphery*), atau apakah ia justru akan memasukkan Dunia Ketiga ke dalam suatu sistem keamanan kolektif yang lebih kuat dan ke dalam rezim manajemen regional. Mungkin evaluasi akhir dari krisis Teluk akan menentukan arah perkembangan ini. Dalam arti bahwa jika intervensi sekutu dalam kri-

³⁰Mengenai fragmentasi dalam dunia Arab, antara lain baca Yezid Sayigh, "The Gulf Crisis: Why the Arab Regional Order Failed," *International Affairs* 67, no. 3 (1991).

³¹Mengenai hal ini baca Edward Mortimer, "Christianity and Islam," *International Affairs* 6, no. 1 (1991).

³²Mengenai regionalisasi konflik baca Kemp, "Regional Security, Arms Control."

sis Teluk itu dilihat sebagai suatu keberhasilan, maka hal itu akan menjadi landasan bagi terciptanya suatu rezim keamanan global yang beranggotakan Dunia Ketiga. Dalam hal ini Dewan Keamanan PBB akan menjadi semacam *clearing house* dan legitimator bagi rezim keamanan kolektif global tersebut.

Tetapi jika hasil dari krisis Teluk itu dinilai gagal, maka Barat mungkin akan mengambil sikap menjauhi (*neglect*) sektor *periphery* dan membiarkan *periphery* menentukan sendiri tujuannya. Dalam kondisi demikian, persaingan dan perimbangan kekuatan lokal akan muncul tanpa dapat dikendalikan oleh negara besar. Akar-akar persaingan regional, terutama di kawasan Asia Selatan dan Timur Tengah, begitu dalam dan tajam sehingga berakhirnya Perang Dingin di sektor *centre* tidak akan mempengaruhi persaingan itu. Berkurangnya perhatian dan keterlibatan negara besar dalam masalah-masalah regional akan memberikan kekuatan lokal (regional) suatu *leverage* yang lebih besar untuk membentuk kembali lingkungan politik kawasan mereka. Bila hal itu dilakukan secara tidak terkendali dan karena kompetisi regional yang tajam, maka berakhirnya Perang Dingin tidak secara otomatis mengakhiri konflik atau persaingan regional.

Tetapi berlakunya skenario "pengabaian" bagi *centre* (*scenario of neglect*) itu tidak dapat dipaksakan. Misalnya, kepentingan Barat terhadap minyak akan mendorong Barat untuk tetap melibatkan dirinya dalam politik Timur Tengah. Demikian pula, ada kekhawatiran bahwa sikap yang terlalu menjauhi *periphery* akan mendorong mereka (*periphery*) untuk melakukan ancaman militer terhadap *centre*. Hal ini terlihat dalam tanggapan Barat terhadap kebijaksanaan Irak (Saddam Hussein) terhadap Kuwait.

Terlepas dari persoalan apakah negara-negara yang tergolong dalam *centre* akan melakukan intervensi secara selektif ataupun komprehensif, ada dua isu keamanan militer yang muncul, yaitu: kontrol terhadap perdagangan senjata dan bagaimana memperkuat rezim nonproliferasi nuklir.

Oleh karena dimaksudkan sebagai salah satu upaya untuk mencegah produksi dan penyebaran senjata nuklir, rezim nonproliferasi nuklir memperoleh dukungan kuat dari masyarakat internasional. Tetapi salah satu faktor yang menjadi sumber ketegangan dalam rezim itu adalah kegagalan negara-negara *superpower* untuk memperlihatkan kemajuan dalam perlucutan senjata nuklir mereka. Oleh sebab itu berakhirnya Perang Dingin dan pengurangan secara besar-besaran kekuatan strategis melalui pengaturan-pengaturan internasional seharusnya dapat memperkuat rezim tersebut. Keberhasilan ataupun kegagalan rezim nonproliferasi nuklir akan memberi dampak tidak hanya pada keamanan sektor *periphery* tetapi juga pada hubungan militer antara *centre* dan *periphery*.

Sementara itu, masalah kontrol yang lebih besar terhadap perdagangan senjata konvensional antara sektor *centre* dan *periphery* merupakan isu lain yang muncul dalam pasca-Perang Dingin ini. Dua mekanisme utama yang selama ini digunakan sebagai jalur suplai kapabilitas militer ke sektor *periphery* akan tetap menonjol, yaitu perdagangan senjata dan industri persenjataan.

Perdagangan senjata antara sektor *centre* dan *periphery* terutama dipicu oleh semakin banyaknya jumlah pemasok senjata. Dalam pasca-Perang Dingin ini di mana kompetisi dagang antara pemasok senjata semakin tajam, ekspor senjata akan tetap menjadi sa-

lah satu bidang yang akan memberikan keunggulan komparatif terutama kepada Amerika Serikat dan negara-negara lainnya, termasuk Rusia dan Cina. Implikasi demikian sudah terlihat ketika Cina pada tahun 1980-an menjual peralatan dan teknologi militer kepada beberapa negara Dunia Ketiga.³³ Hal yang sama juga dilakukan oleh Inggris, Perancis dan Amerika Serikat. Ketiga pemasok ini memang harus bersaing secara tajam dengan Jerman dan Jepang dalam industri sipil, tetapi mereka (Inggris, Perancis dan Amerika Serikat) tidak mengalami kesulitan dalam menguasai pasaran senjata oleh karena perilaku perang Jerman dan Jepang membatasi partisipasi mereka.

Sebagai akibat berakhirnya Perang Dingin ini, kelima negara produser senjata tersebut di atas (Inggris, Perancis, Amerika Serikat, Jerman dan Jepang) menghadapi permintaan domestik yang semakin berkurang dan oleh sebab itu mereka tetap memerlukan ekspor guna mempertahankan kelangsungan industri militer mereka. Sementara itu, negara-negara seperti Brazil, India, Korea Selatan, Israel dan Afrika Selatan, sebenarnya memiliki potensi dan keinginan untuk bersaing dalam bidang perdagangan senjata. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kompetisi antarpemasok dan permintaan yang besar dari konsumen akan membuat pengawasan perdagangan senjata secara efektif menjadi tidak mungkin. Hal ini pada gilirannya akan mempengaruhi kondisi dan agenda keamanan sektor *periphery*.

Mekanisme kedua muncul karena adanya kaitan antara industrialisasi dan kemampuan untuk membuat senjata. Proses

industrialisasi telah menjalar ke berbagai bagian di dunia dan hal ini dianggap sebagai pengembangan peradaban manusia. Tetapi industri persenjataan sama sekali tidak dapat dipisahkan dari pembangunan ekonomi. Dalam arti bahwa industri persenjataan akan menghasilkan output yang berarti bagi pengembangan teknologi dan pembangunan sektor ekonomi. Demikianpun, pengetahuan dan keahlian dalam memproduksi senjata akan sangat menentukan kredibilitas negara sebagai pengeksport produk-produk militer.

Tumpang tindih antara teknologi sipil dan militer tampak sekali pada industri-industri kimia, nuklir, pesawat, kendaraan bermotor dan kapal. Dalam semua industri ini terjadi persaingan ekspor produk dan *manufacturing plant*. Jadi setiap negara yang memiliki industri nuklir sipil akan memiliki segalanya yang dibutuhkan untuk memproduksi bom nuklir. Demikian pula, setiap negara yang dapat mengembangkan industri kimia dapat membuat gas beracun; dan siapa pun yang mampu membuat truk, bulldozer atau pesawat misalnya, akan mampu memproduksi persenjataan berat seperti tank atau pesawat pembom.

Kekhawatiran sebagian anggota masyarakat internasional terhadap Irak, Libia, Israel, Pakistan, Afrika Selatan dan Brazil sangat berkaitan dengan kecepatan industrialisasi dan impor senjata mereka, dan dilihat dari perspektif ini tampaknya sulit untuk menghentikan penyebaran kemampuan industri militer ke sektor *periphery*.

Jadi, pengaruh perdagangan senjata dan industrialisasi itu berarti bahwa kapabilitas militer akan disebarkan ke sektor *periphery* melalui salah satu dari mekanisme di atas. Selanjutnya, upaya-upaya untuk menghambat perdagangan senjata justru akan meng-

³³Richard F. Grimmet, "Arms Trade with the Third World. General Trends 1983-1990," *International Defense Review*, 1992.

intensifkan upaya-upaya industrialisasi militer, dan ini pada gilirannya akan semakin memperbanyak jumlah pemasok senjata. Konsekuensi dari kondisi demikian adalah bahwa isu keamanan militer akan menjadi faktor yang akan menentukan pilihan-pilihan kebijaksanaan. Berakhirnya Perang Dingin seharusnya mengeliminasi arus persenjataan, tetapi tampaknya sulit untuk sama sekali menghapuskan masalah militerisasi di sektor *periphery*.

Keamanan ekonomi. Jika keamanan ekonomi diartikan sebagai akses pada sumber daya, keuangan, pasar yang diperlukan untuk mempertahankan tingkat kemakmuran dan kekuatan negara,³⁴ maka perubahan-perubahan politik yang terjadi beberapa tahun yang lalu tidak akan begitu berarti bagi keamanan ekonomi negara *periphery*.

Sejauh menyangkut negara-negara *periphery*, keamanan ekonomi menunjuk pada kelemahan struktural dari proses pembangunan yang lamban dan tingkat kemakmuran dan industrialisasi yang rendah. Konsekuensi dari kelemahan-kelemahan demikian misalnya: ketidakmampuan mempertahankan kebutuhan dasar penduduk (misalnya di Bangladesh, Ethiopia), ketidakmampuan menghadapi tekanan (*policy pressures*) dari institusi luar sehubungan dengan kebutuhan akan dana (misalnya di Brazil dan Argentina), dan tingkat pendapatan yang tidak pasti dari ekspor produk-produk primer. Dilihat dari perspektif demikian, tampaknya sulit diharapkan adanya perubahan fundamental dalam masalah-masalah yang dihadapi negara *periphery*, apalagi posisinya dalam pasaran dunia di mana harga, perda-

ngan, keuangan, dan teknologi, lebih banyak dikendalikan oleh *centre*.

Mungkin tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa perubahan apapun yang terjadi pada sektor *centre*, *periphery* akan tetap menjadi *periphery*. Ada yang berpendapat bahwa posisi *periphery* akan semakin menurun oleh karena menurunnya harga komoditi, perbedaan kepentingan antara negara-negara berkembang dan krisis utang yang semakin menajam.³⁵ Negara-negara *periphery* perlu mempola suatu kebijaksanaan komprehensif tidak hanya untuk menghadapi kekuatan ekonomi *centre*, tetapi juga untuk menciptakan lingkungan ekonomi internasional yang lebih adil. Tujuan akhir kebijaksanaan demikian adalah meningkatkan keamanan ekonomi negara *periphery*, dan dalam kerangka ini negara *periphery* perlu menghidupkan kembali forum dialog Utara-Selatan.

Adanya difusi kekuatan di sektor *centre* memang akan melahirkan kawasan-kawasan ekonomi regional di Eropa Barat, Jepang dan Amerika Utara. Seorang pengamat menyebut kawasan-kawasan ekonomi demikian sebagai suatu ekonomi dunia trilateral, yaitu suatu ekonomi dunia yang dikuasai sepenuhnya atau didominasi oleh ketiga kawasan ekonomi tersebut di atas.³⁶ Dalam ekonomi dunia demikian ini, kelompok negara *periphery* yang sebagian besar bergabung dalam G-77 hanya dapat berteriak, tetapi tidak mempunyai suara yang berarti.³⁷

³⁵Ravenhill, "The North-South," 732.

³⁶Hadi Soesastro, "Integrasi Ekonomi Internasional, Regional dan Nasional," makalah disampaikan pada Seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta 28 Agustus 1991.

³⁷Ibid.

³⁴Mengenai keamanan ekonomi ini baca Buzan, *People, States and Fear*, terutama Bab 6.

Masih belum jelas apakah berkembangnya kawasan-kawasan itu akan berarti bagi posisi struktural dan keamanan ekonomi negara-negara *periphery*. Mungkin bantuan ekonomi kepada sektor *periphery* akan berkurang, walaupun tidak menghilang sama sekali, bersamaan dengan berkurangnya motivasi politik Perang Dingin; atau jika dana yang dimiliki Barat (*centre*) dialihkan untuk membangun kembali perekonomian bekas negara-negara yang menganut sistem Soviet. Dalam kondisi demikian, bantuan investasi dan ekonomi Barat kepada negara-negara *periphery* hanya akan diberikan atas dasar kebenaran praktek kebijaksanaan ekonomi daripada nilai-nilai strategis. Dalam arti bahwa negara *periphery* juga dituntut untuk menerapkan kebijaksanaan ekonomi yang mampu menciptakan peluang bagi pembangunan ekonomi nasional, baik untuk tujuan peningkatan kualitas lingkungan maupun untuk kepentingan masyarakat umum secara luas.

Atas dasar uraian di atas, dari sudut pandang *centre* (Barat) ada dua motif baru yang mendasari bantuan mereka kepada *periphery* pada pasca-Perang Dingin ini, yaitu: lingkungan dan masyarakat (*societal*). Jadi bantuan Barat kepada negara berkembang sekarang ini cenderung bersifat kondisional, dalam arti bahwa negara-negara berkembang perlu memperhatikan faktor lingkungan dan masyarakat jika mereka tetap ingin mempertahankan kelangsungan bantuan Barat itu. Tetapi negara berkembang dapat saja menuduh Barat bahwa dalam masalah bantuan ini Barat terlalu mengutamakan kepentingan mereka sendiri dalam menentukan dan memenuhi standar lingkungan global. Bahkan *periphery* dapat mengancam *centre* dengan migrasi jika *centre* tidak mampu mempertahankan standar kesejahteraan dan pembangunan.

Dengan latar belakang di atas, kita dapat membayangkan bahwa di beberapa kawasan *periphery*, terutama di mana struktur ketatanegaraannya mengambil model Barat dan di mana pembangunan ekonomi mengalami kegagalan total, akan berkembang semacam "rekolonisasi institusional" *de facto*. Dalam pengertian bahwa dalam mengembangkan kebijaksanaan dan institusi ekonomi dan politik, *periphery* cenderung akan didikte oleh *centre*, sehingga *periphery* tidak akan memiliki kebebasan penuh untuk merancang suatu kebijaksanaan.

Ada beberapa kawasan yang mungkin akan menghadapi perkembangan itu, yaitu: Afrika, beberapa negara di Asia Tenggara dan Asia Selatan, Amerika Tengah dan Karibia. Negara-negara di kawasan tersebut tidak bisa mengabaikan faktor bantuan Barat dalam proses pembangunan negara mereka. Dengan hilangnya kepekaan pasca dekolonisasi (*post-decolonization*) terutama mengenai kemerdekaan, kegagalan ekonomi dan politik, dan diperkuatnya institusi global dari masyarakat internasional yang didominasi oleh Barat, maka negara-negara *periphery* yang kurang memiliki harapan di masa depan kemungkinan akan mendapatkan status *managed*. Contoh mengenai hal ini misalnya Kamboja dan Bangladesh yang masih sangat membutuhkan nasehat dan bantuan IMF dan Bank Dunia. Bangladesh, khususnya, masih sangat tergantung pada IMF dan bantuan luar negeri bagi anggaran pembangunannya.³⁸

Keamanan Masyarakat. Keamanan masyarakat (*societal*) tampaknya akan menjadi isu yang menonjol baik dalam hubungan antara *centre* dan *periphery* maupun di dalam masing-masing kawasan. Keamanan masyarakat menyangkut soal ancaman dan kera-

³⁸*Economist*, 2 Mei 1991.

wanan yang mempengaruhi kultur dan identitas komunal suatu negara. Isu utama yang akan menempati puncak agenda hubungan *centre-periphery* dalam abad 21 adalah migrasi.

Migrasi dapat mengancam identitas dan kultur komunal dengan secara langsung mengubah komposisi etnik, kultur dan linguistik penduduk setempat. Sampai batas tertentu, banyak negara yang bersedia menerima keragaman kultur yang ditimbulkan oleh faktor migrasi. Tetapi migrasi akan menjadi persoalan jika jumlahnya melebihi yang diperkirakan. Migrasi yang tidak terkendali akan mengancam kultur yang ada. Migrasi orang-orang Eropa yang dimulai pada abad 16 ke Amerika Utara, Amerika Selatan, Australia, Selandia Baru dan Afrika Selatan merupakan contohnya. Dalam konteks ini, mungkin yang ditakutkan Estonia dan Kazaks adalah Rusia dan yang ditakutkan Palestina adalah Yahudi, atau sebaliknya.

Masalah migrasi sebenarnya tidak berdiri sendiri. Masalah ini muncul dalam konteks persaingan identitas peradaban antara Barat dan masyarakat *periphery*. Konflik identitas peradaban umumnya terjadi antara Barat dan Islam. Seperti telah dikatakan di atas, konflik itu antara lain terjadi karena faktor nilai-nilai sekular berhadapan dengan nilai-nilai agama; karena faktor persaingan historis antara Kristen dan Islam; dan karena faktor keberhasilan yang lebih banyak dicapai oleh peradaban Barat daripada peradaban Islam.³⁹ Hal yang terakhir ini sangat nyata dalam persaingan antara Barat dan masyarakat *periphery*. Keberhasilan peradaban Barat tersebut menyebabkan Barat menjadi lebih superior daripada *periphery*

dalam bidang ekonomi maupun bidang teknologi, apalagi jika nilai-nilai dari keberhasilan itu menyusup ke *periphery*, dan hal ini dapat "merusak" status dan legitimasi *periphery*. Jadi masalah migrasi tidak dapat dilepaskan dari masalah-masalah demikian.

Kombinasi ancaman migrasi dan konflik kultur membawa kita pada semacam *societal Cold War* antara *centre* dan *periphery*, bagian dari *periphery* dan lebih khusus lagi antara nilai-nilai Barat dan Islam. Belum ada tanda-tanda bahwa skenario *societal Cold War* itu akan terwujud, dan semuanya akan sangat bergantung pada penampilan pemerintah moderat dalam dunia Islam. Tetapi unsur-unsur yang diperlukan untuk terjadinya skenario di atas sebenarnya sudah dapat dilihat. Apapun hasil akhir dari Perang Teluk yang lalu, perang itu telah meninggalkan perasaan anti Barat yang kuat di kalangan bangsa Arab dan Islam.⁴⁰ Yang jelas hal itu akan meningkatkan friksi antara komunitas imigran Islam dan masyarakat di mana mereka berada.

Oleh karena keamanan masyarakat merupakan salah satu unsur yang cukup penting dalam keamanan internasional pasca-Perang Dingin ini, maka isu ini akan menjadi bagian penting agenda keamanan negara-negara *centre* dan *periphery*. Proyek integrasi Eropa dan runtuhnya tembok pemisah antara Timur dan Barat akan merangsang migrasi ke dalam kedua kawasan ini. Dalam *periphery* sendiri, misalnya di Timur Tengah dan Asia Selatan, telah muncul migrasi massa dalam upaya mereka mencari pekerjaan atau menjauhi konflik.

³⁹Mortimer, "Chritinity and Islam."

⁴⁰Mengenai sikap demikian baca Maha Azzam, "The Gulf Crisis: Perception in the Muslim World," *International Affairs* 67, no. 3 (1991): 473-485.

Keamanan lingkungan. Masalah lingkungan umumnya berada di luar bidang keamanan dan lebih tepat bila masalah itu dianggap sebagai masalah bagaimana mengendalikan polusi dan mengatasi kerugian-kerugian lain akibat kegiatan-kegiatan industri. Bila isu lingkungan itu mengancam kondisi eksistensi manusia, maka isu ini dapat ditempatkan dalam kerangka keamanan. Seorang pengamat mengatakan bahwa tidak ada alasan untuk tidak menempatkan masalah lingkungan dalam agenda keamanan.⁴¹ Jadi keamanan lingkungan berkaitan dengan upaya untuk mempertahankan *biosphere* bumi dan planet sebagai sistem pendukung esensial bagi kehidupan manusia.⁴² *Earth-summit* yang akan berlangsung bulan Juni ini harus dilihat dalam kerangka menciptakan keamanan internasional yang lebih stabil.

Oleh karena pentingnya masalah lingkungan dalam diskusi keamanan internasional, isu lingkungan tampaknya tidak hanya akan menjadi isu reguler dalam dialog antara *centre* dan *periphery*, tetapi juga dapat menjadi sumber ketegangan antara kedua sektor itu. Karena pertimbangan untuk mempertahankan kualitas lingkungan bumi, ada alasan bagi *centre* untuk melakukan campur tangan di *periphery* dengan mengatasnamakan keamanan lingkungan. Sebaliknya *periphery* akan memperoleh suatu *leverage politic* dari kepentingan Barat di atas, dalam arti *periphery* akan terus menuduh *centre* sebagai pihak yang selalu menimbulkan masalah lingkungan. Interaksi antara kedua sektor yang demikian ini dapat melibatkan isu-isu lainnya, dan pada akhir-

nya dapat memicu konflik kepentingan yang lebih serius.

Penutup

Dari analisis di atas dapat diperkirakan bahwa agenda keamanan negara-negara *periphery* dalam dasawarsa 1990-an ini akan sangat berbeda dari agenda keamanan mereka tahun 1945. Isu nonmiliter tampaknya akan mendominasi agenda keamanan *periphery* dalam era pasca-Perang Dingin ini. Selanjutnya, pergeseran dari *centre* yang semula terpolarisasi menjadi *centre* yang didominasi oleh komunitas keamanan kapitalis tampaknya akan melemahkan posisi *periphery* dalam hubungannya dengan *centre*. Dalam arti bahwa dalam struktur pasca-Perang Dingin ini, mereka (*periphery*) akan semakin berada dalam posisi yang tidak memungkinkan mereka memainkan peran penting dalam politik internasional (dalam bidang ekonomi, keamanan maupun politik).

Seperti kita lihat, perubahan-perubahan pada *centre* memberi dampak tertentu pada *periphery*. Perubahan-perubahan itu akan merumuskan kembali bukan hanya hubungan *centre-periphery*, tetapi juga hubungan dalam *periphery* itu sendiri. Beberapa aspek dari keamanan tampaknya tidak akan banyak berubah, misalnya dalam sektor ekonomi. Perubahan-perubahan yang disebabkan oleh adanya difusi di sektor *centre* belum tentu menguntungkan posisi struktural *periphery* dalam sistem ekonomi internasional. Isu lingkungan mungkin akan menjadi penting dan akan menjadi bagian utama agenda keamanan internasional.

⁴¹Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989).

⁴²Buzan, *People, States and Fear*: 19-20.

Perubahan yang paling besar dan akan sangat dirasakan adalah pada sektor politik dan masyarakat. Pergeseran besar-besaran dalam norma-norma politik dan dalam sifat politik internasional tampaknya memang terjadi. Tetapi tidak berarti bahwa hubungan politik antara *centre* dan *periphery* dalam

skala yang luas, mulai dari soal perbatasan, pangkalan, bantuan dan persekutuan, memerlukan redefinisi. Yang jelas *centre* pada pasca-Perang Dingin ini akan lebih dominan, sedangkan *periphery* menjadi jauh lebih subordinat dibandingkan pada saat dimulainya masa-masa dekolonisasi dan Perang Dingin.

Regionalisme Eropa Barat: Kasus Masyarakat Eropa

C.P.F. Luhulima

Pendahuluan

REGIONALISME, suatu doktrin atau praktek pengelompokan geografis yang sesuai dengan kriteria kekohesifan, merupakan suatu ciri umat manusia karena manusia merupakan makhluk yang suka sekali berkumpul dalam suatu ruangan yang terbatas. Bahkan suku-suku pengembara membatasi wilayah yang dijelajahnya.

Regionalisme sebagai konsep yang mengungkapkan hubungan spasial bagi ilmu-ilmu sosial sama artinya seperti ekologi bagi biologi dan teori medan bagi ilmu-ilmu alam. Dalam mendefinisikan wilayah, dua kategori kriteria umumnya dipakai: faktor-faktor fisik geografis, iklim atau sumber daya alam dan faktor-faktor sosial seperti budaya, ekonomi, politik atau pemerintah. Suatu wilayah tidak hanya harus mempunyai kerangka geografi; ia harus pula mem-

punyai atau memiliki cukup kohesi dan homogenitas antara penghuninya untuk memungkinkannya menghadapi permasalahan yang sama dan membedakannya dari wilayah-wilayah lain. Memang sulit untuk menentukan di mana batas-batas antara wilayah-wilayah semacam itu harus ditarik. Tetapi, dengan memusatkan perhatian pada inti suatu wilayah dan bukan periferinya mungkinlah untuk menentukan suatu wilayah atau rangkaian wilayah.

Eropa Barat, khususnya Masyarakat Eropa dengan intinya Pasar Tunggal Eropa, merupakan suatu wilayah yang dimaksudkan di sini, sehingga regionalisme Eropa Barat diartikan sebagai Masyarakat Eropa yang mencakup 12 negara Eropa Barat dan kemungkinan perluasannya dengan negara-negara Asosiasi Perdagangan Bebas Eropa (EFTA) dan Cekoslovakia, Hongaria dan Polandia atau dengan apa yang kini disebut CIS sebagai suatu "arsitektur Eropa" mendatang.

Program Pasar Internal - Sejarah, Isi, dan Pelaksanaannya

Ide untuk menciptakan suatu pasar tunggal internal Eropa dicetuskan 35 tahun yang lalu. "Perjanjian Roma", yang merupakan dokumen legal yang mendasari pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa, ditandatangani di Roma di tahun 1957 dan sudah mencakup sasaran-sasaran pembentukan suatu pasar bersama dan penyatuan berangsur-angsur dari kebijaksanaan ekonomi dan moneter negara-negara anggotanya. Pada waktu itu para pendiri sudah menentukan apa yang disebut keempat "kebebasan Eropa": lalu lintas bebas barang, jasa, manusia dan modal.¹

Persetujuan Roma memang sejak semula jelas-jelas bertujuan untuk membangun suatu pasar tunggal yang terintegrasi, yang bebas dari rintangan-rintangan yang menghambat lalu lintas barang, orang, jasa dan modal yang bebas; melembagakan suatu sistem yang menjamin bahwa persaingan dalam pasar bersama tidak terkacaukan; mendekatkan produk-produk hukum yang diperlukan untuk berfungsinya pasar bersama dengan baik; serta mendekatkan perpajakan tidak langsung bagi kepentingan pasar bersama.

Uni pabean bagi produk-produk industri hanya merupakan langkah pertama dalam perjalanan ini, suatu langkah yang diselesaikan dengan cepat, delapanbelas bulan lebih awal dari tanggal yang ditentukan. (Perjanjian Roma menentukan 31 Desember 1969).

¹Pasar 3, 48, 59-66, 67-73 Perjanjian Roma. Lihat pula Helmut Laumer dan Heidemarie C. Sherman, "Europe 1992: A New Dimension of Economic Growth," makalah yang diajukan pada *Third Indonesia-Germany Conference*, Senggigi Beach Hotel, Lombok (October 16-18, 1991), 3.

Sesudah tercapainya uni pabean itu, momentum Masyarakat Eropa (ME) pupus. Hampir tidak ada gerak ke arah perwujudan pasar bersama itu lagi. Dalam pasar tertentu (seperti pembelian yang dilakukan pemerintah) tidak ada tanda-tanda perdagangan intra-Eropa sama sekali. Liberalisasi pasar keuangan terhenti sudah pada permulaan tahun 1960-an dan sektor jasa sebagian besar dikecualikan dari usaha-usaha integrasi. Akhirnya, pasar pertanian "bersama" hanya berfungsi dengan dukungan harga-harga subsidi dan lain-lain intervensi yang besar dan mahal.

Hilangnya momentum itu dapat dijelaskan melalui krisis internasional di tahun-tahun 1970-an, kurangnya kepercayaan pada kemampuan sendiri, kurangnya pandangan yang jauh ke depan, serta pada perluasan Eropa-6 (Benelux, Italia, Jerman dan Perancis) menjadi Eropa-9 (tambah Denmark, Inggris, Irlandia) dan akhirnya Eropa-12 (tambah Portugal, Spanyol dan Yunani).

Perjanjian Roma tidak saja menuntut penghapusan bea dan cukai antarnegara, melainkan juga penghapusan batasan kuantitatif dan semua peraturan yang mempunyai efek yang sama. Semula dianggap bahwa hambatan nontarif tidak begitu penting dibandingkan dengan hambatan tarif. Tetapi selama resesi ekonomi, hambatan nontarif tumbuh terus karena setiap negara anggota berusaha melindungi apa yang dianggap kepentingan jangka pendeknya, tidak saja terhadap negara ketiga, melainkan juga terhadap sesama negara anggota. Negara-negara anggota juga berusaha untuk terus melindungi pasar dan industri nasional melalui pemanfaatan dana pemerintah untuk membantu dan mempertahankan perusahaan-perusahaan yang tidak layak hidup

terus. Juga tercantum ketentuan dalam Perjanjian Roma bahwa hambatan terhadap lalu lintas jasa yang bebas harus dihapus selama masa transisi tidak terlaksana.

Pada permulaan tahun 1980-an, segera sesudah krisis minyak kedua dan pada saat resesi dunia berada pada titiknya yang paling tinggi, kelemahan ekonomi negara-negara Eropa terpampang dengan jelas. Kehilangan daya saing yang berangsur-angsur vis-à-vis Amerika Serikat dan Jepang, tetapi juga terhadap ekonomi-ekonomi industri yang baru di Asia Timur dan Tenggara (NIEs dan ASEAN) melahirkan pesimisme dan kelumpuhan. Lahirlah istilah "Euro-sclerosis". Ia mengejutkan, tetapi sekaligus juga membangkitkan inisiatif-inisiatif baru.

Sejak permulaan 1980-an itu pula suasana mulai berubah dan komitmen lama diungkit kembali, mula-mula secara hati-hati, tetapi kemudian dengan kecepatan yang semakin tinggi. Para pengusaha dan politisi mencari-cari suatu strategi kolektif yang baru untuk menghadapi disilusi mereka dengan Eropa dan harapan-harapan mereka yang tidak tercapai. Para industrialis Eropa mulai melobi pemerintah mereka masing-masing untuk penyelesaian pasar internal dengan alasan bahwa hal ini merupakan "cara pengobatan utama guna menghadapi kemampuan Jepang untuk senantiasa berada beberapa langkah di depan". *European Round Table of Industrialists*, yang dibentuk di permulaan 1980 oleh sekelompok kecil pengusaha, sangat berhasil dalam memulai dan kemudian mendesak pemerintah-pemerintah negara-negara anggota ME untuk mendukung proyek Pasar Tunggal Eropa.² Pertemuan

para kepala negara dan pemerintah di Copenhagen (1982) memberikan prioritas utama kepada penyelesaian pasar internal, atau "Eropa tanpa batas", istilah yang dicetuskan Jacques Delors dan kabinetnya di Musim Panas tahun 1985. Janji ini diulangi di Fontainebleau di bulan Juni 1984; di Dublin di bulan Desember 1984 dan di Brussel di bulan Maret 1985.

"Buku Putih Penyelesaian Pasar Internal" yang dirumuskan oleh suatu tim yang diketuai *Commissioner* Lord Cockfield disetujui para kepala pemerintah pada KTT Eropa di Milan di bulan Juni 1985 dan implementasi selengkapnyanya disetujui untuk dilaksanakan mulai 1 Januari 1993. Hal ini dikemukakan sebagai prioritas utama dalam Akta Tunggal Eropa, suatu persetujuan yang dicapai KTT Eropa di Luxemburg enam bulan kemudian, di bulan Desember 1985, dan yang ditandatangani di bulan Februari tahun berikutnya.

Dengan Buku Putih itu muncullah kembali stimulus yang menentukan untuk menghidupkan kembali sasaran integrasi seperti dirumuskan dalam Perjanjian Roma. Program ini bertujuan untuk menghilangkan salah satu dari hambatan-hambatan yang besar bagi daya saing Eropa di pasar internasional, yaitu fragmentasi pasar-pasarnya yang menyulitkan baginya untuk memproduksi secara optimal, yang menghalangi kemajuan teknologi, dan yang menghambat pengembangan sektor jasa yang terus berkembang.

Titik puncak dalam program Eropa 1992 ini ialah KTT Eropa di Hanover di tahun 1988, ketika semua pemerintah menyetujui sepenuhnya liberalisasi arus gerak modal mulai tanggal 1 Juli 1990. Gerak bebas modal merupakan suatu keputusan yang amat

²Victoria Curzon Price, "The Threat of 'Fortress Europe' from the Development of Social and Industrial Policies at a European Level," *Aussenwirtschaft* 46, no. 2 (1991): 119-138.

menentukan bagi perusahaan-perusahaan kecil dan sedang, yang tidak memiliki kemampuan seperti perusahaan-perusahaan besar untuk memindahkan uang melintasi batas negara nasional.

Ide dasar inisiatif pasar tunggal ialah pembuatan *supply shock* yang besar dengan program liberalisasi dalam lima bidang penting:

- menghapuskan semua sistem pengawasan dan formalitas batas-batas internal ME yang mempunyai efek mensegmentasi pasar;
- meniadakan rintangan-rintangan perdagangan dan produksi nontarif yang ada dan distorsi yang disebabkan pemberlakuan standar nasional, peraturan-peraturan, prosedur *testing* dan lain-lain pembatasan untuk memasuki pasar sesama negara anggota;
- membuka pasar pembelian pemerintah (*public procurements*) yang hampir sama sekali dikecualikan dari perdagangan dan persaingan intra-ME. [Pemikiran dasarnya ialah membuka kontrak pembelian pemerintah kepada penawar yang paling kompetitif daripada membeli produk nasional. Pembelian badan-badan pemerintah negara anggota mencapai 8-9 persen dari GDP ME, tetapi lebih dari 90 persen dari kontrak pembelian itu diberikan kepada pemasok domestik. Dalam hal-hal tertentu, peralatan asing disuplai oleh kontraktor-kontraktor domestik, tetapi tiadanya pengtenderan yang kompetitif berarti bahwa harga-harga yang ditetapkan sering melampaui harga-harga pasar.³ Di bulan Juni 1988, Komisi ME keluar dengan dua proposal yang sangat pen-

ting bagi direktif ME dengan memperluasnya ke bidang-bidang air, energi dan transportasi, dan telekomunikasi yang sebelumnya dikecualikan];

- meliberalisasi transpor, bisnis dan terutama jasa keuangan dan dengan demikian meniadakan semua pengawasan atas modal dan nilai tukar mata uang yang menghalang-halangi munculnya suatu pasar modal Eropa yang efisien; dan
- meniadakan rintangan-rintangan fiskal untuk menghapus formalitas perbatasan.⁴

Peniadaan kendala-kendala ini dan pemunculan insentif-insentif kompetitif yang baru akan menjurus ke arah empat efek utama:

- (i) suatu pengurangan yang mencolok dalam biaya sebagai akibat dari pemanfaatan yang lebih baik dari berbagai macam skala ekonomi yang berkaitan dengan besarnya unit produksi dan perusahaan;
- (ii) suatu efisiensi yang lebih baik dalam perusahaan-perusahaan, rasionalisasi struktur-struktur industri dan penentuan harga yang lebih dekat pada biaya produksi, semuanya sebagai akibat pasar-pasar yang lebih kompetitif;
- (iii) penyesuaian antarindustri atas dasar gerak yang lebih leluasa dari keunggulan-keunggulan komparatif dalam suatu pasar yang terintegrasi;
- (iv) arus inovasi, proses-proses dan produk-produk baru yang didorong oleh dinamika pasar internal Eropa.

Liberalisasi ini membebaskan sumber daya bagi penggunaan produktif lain. Apabila sumber daya itu dipakai demikian, maka

³Ian Barnes and Jill Preston, *The European Community* (London: Longman 1989), 39.

⁴Laumer and Sherman, "Europe 1992," 5.

tingkat menyeluruh konsumsi dan investasi dalam ekonomi Eropa dapat dinaikkan dan dilestarikan. Hal inilah yang merupakan kriteria dasar keuntungan ekonomi ME.⁵

Besarnya kemungkinan keberhasilan usaha-usaha ini diperkirakan karena usaha-usaha berikut: Pertama, ME mengembangkan "pendekatan baru" dalam hal harmonisasi teknis yang didasarkan atas saling pengakuan standar, peraturan dan prosedur yang menggantikan proses harmonisasi hukum yang lamban. Pendekatan baru ini didasarkan atas keputusan Mahkamah Agung Eropa dalam kasus Cassis-Dijon di tahun 1979, yang menyatakan bahwa produk-produk yang dihasilkan dan dipasarkan dengan legal di salah satu negara anggota harus dibolehkan memasuki pasar negara lain dengan bebas, kendatipun produk-produk itu tidak sesuai dengan ketentuan hukum setempat (*principle of mutual recognition for non-essential product standards*). M.A.-lah yang mempunyai peranan kunci dalam program liberalisasi ini, tetapi yang paling sedikit disebut-sebut. Karena pemeran-pemeran individual lebih banyak berpaling ke M.A. untuk memberlakukan sejumlah hak bagi interaksi lintas-batas, maka para pembuat kebijakan nasional merasa tidak dapat membuat kebijakan-kebijaksanaan yang terlalu menyimpang dari kebijakan-kebijaksanaan negara-negara anggota yang lebih terbuka. Pada saat yang sama, semua negara anggota menerima, sesuai dengan Buku Putih ME, suatu program dan jadwal rinci bagi tindakan-tindakan hukum (semula 312, kemudian dikurangi menjadi

276 proposal) yang diperlukan untuk meniadakan sisa-sisa rintangan fisik, teknik dan fiskal, tiga rangkaian hambatan yang dicakup dalam program penyisihan rintangan-rintangan Eropa 1992.

Kedua ME memperbaiki prosedur pengambilan keputusan bagi tindakan-tindakan ini dengan memperkenalkan *qualified majority voting* dalam Akta Tunggal Eropa (1987). Prosedur baru ini merupakan revisi besar pertama dari Perjanjian Roma, yaitu suatu mayoritas bersyarat bagi semua tindakan yang berkaitan dengan pasar internal (kecuali tindakan-tindakan di bidang pajak, gerak bebas manusia dan hak-hak tenaga kerja) dalam sidang Dewan Menteri. Semua tindakan harmonisasi yang penting seperti persyaratan kesehatan dan kesehatan umum, akan diberlakukan atas dasar suara mayoritas. Tindakan-tindakan hukum ini akan menentukan standar-standar minimal yang harus dipenuhi bagi kesehatan dan keamanan. Pemenuhan persyaratan ini memungkinkan para produsen memasuki pasar negara-negara anggota lainnya tanpa rintangan.

Akhirnya, negara-negara anggota mencapai suatu konvergensi dalam pemikiran-pemikiran dasar tentang kebijakan-kebijaksanaan nasional. Inflasi upah dan harga, pertumbuhan suplai uang dan defisit anggaran dapat diturunkan ke tingkat-tingkat yang lebih rendah, yang tidak dikenal di tahun-tahun 1970-an. Efisiensi yang lebih tinggi melalui orientasi pasar yang lebih besar, kondisi suplai yang lebih baik, dan penyesuaian-penyesuaian struktural sudah menjadi pedoman kebijakan yang diterima secara luas.

Sebagian besar dari keputusan-keputusan yang perlu (kurang lebih 70 persen) terhadap 276 proposal yang tercantum da-

⁵Michael Emerson, et.al., "The Economics of 1992: An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community," dalam *European Economy*, no. 35 (Maret 1988): 12.

lam Buku Putih 1985 itu sudah diambil oleh Dewan Menteri Eropa. Kebanyakan dari keputusan-keputusan ini sudah diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Dalam bidang-bidang yang penting, terutama yang terkait dengan penghapusan semua pengawasan di batas-batas nasional antarnegara anggota, keputusan-keputusan itu belum dibuat. Bidang-bidang ini ialah konvergensi persentase pajak tidak langsung dan harmonisasi biaya lalu lintas yang spesifik. Tetapi, negara-negara anggota bertekad untuk mempercepat laju penerjemahan hukum-hukum ME ke dalam hukum-hukum nasional.

Efek yang Diharapkan: Laporan Cecchini

Suatu analisa utama dari efek ekonomi umum Eropa 1992 ialah studi yang ditugaskan oleh Komisi Masyarakat Eropa pada tahun 1986 dengan tujuan memperkirakan "biaya non-Eropa", yaitu biaya rintangan-rintangan nontarif yang membagi-bagi pasar ME, atau biaya dari suatu pasar tunggal internal yang tidak ada, dan menilai kemungkinan keuntungan dari suatu pasar tunggal internal. Kelompok peneliti yang terdiri dari berbagai pihak di bawah pimpinan ahli ekonomi Italia Paola Cecchini membuat suatu analisa yang mendalam dari keuntungan-keuntungan ekonomi, biaya dan efek Pasar Tunggal Eropa. Studi ini kemudian dikenal sebagai "Laporan Cecchini". Perkiraan-perkiraan efek jangka-sedang dari Pasar Internal -- untuk periode 1993-1998 ini didasarkan pada analisa sektor yang rinci dan survai bisnis yang ekstensif di semua negara anggota. Hasilnya disebarluaskan di tahun 1988, dalam kurang lebih 6.000 halaman, dengan judul "Biaya Non-Eropa".

Laporan Cecchini dapat diringkaskan sebagai berikut: Biaya yang diperkirakan dari fragmentasi pasar ME terletak antara ECU 174 sampai 258 milyar untuk seluruh ME (12 negara). Angka median/rata-rata sebesar ECU 216 milyar kurang lebih sama dengan US\$250 milyar (dalam harga-harga 1988 dan pada nilai tukar dewasa ini). Mengurangi biaya yang besar ini tidak saja akan menciptakan suplai barang dan jasa yang lebih besar dan lebih baik pada tingkat harga yang lebih rendah, melainkan juga akan menghasilkan angka pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Penerimaan penuh program Pasar Tunggal, menurut Laporan Cecchini, akan meningkatkan GDP nyata ME dengan 4,5 sampai 7 persen dalam jangka sedang dibandingkan dengan kalau tidak ada pasar tunggal internal itu. Anggaran publik akan diperbaiki dengan 2,2 persen dari GDP dan ekspor netto rata-rata keduabelas negara anggota dapat naik dengan 1 persen dari GDP. Keuntungan-keuntungan yang lebih besar dalam pendapatan real, efisiensi dan pertumbuhan akan menciptakan 1,8 juta kesempatan kerja baru, meskipun angka itu tidak dapat mengubah secara radikal angka pengangguran yang ada, tetapi efeknya ialah angka pengangguran dapat diturunkan sebesar 1,5 per sen. Angka ini dapat diperbaiki dengan 5,7 juta kesempatan kerja baru apabila jangkauan tambahan bagi kebijaksanaan ekonomi dimanfaatkan sepenuhnya.⁶

Ketepatan angka-angka Laporan Cecchini seharusnya tidak dinilai terlalu tinggi. Ia mungkin melebih-lebihkan kemampuan pengusaha-pengusaha Eropa untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang baru ini,

⁶Paolo Cecchini et.al., *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market* (England: Alderhot 1988), 97-102; Cf. Laumcr dan Sherman, "Europe 1992," 9.

melebih-lebihkan mobilitas modal, tenaga kerja dan manajemen. Pada lain pihak dapatlah dikatakan bahwa Laporan itu gagal mempertimbangkan semua keuntungan potensial yang terdapat dalam suatu integrasi pasar. Keuntungan-keuntungan itu ialah, antara lain usaha inovasi dari perusahaan-perusahaan Eropa dan investasi langsung dari negara ketiga yang didorong oleh Pasar Tunggal Eropa. Komisi ME sendiri memperingatkan tentang interpretasi angka-angka yang kurang tepat, karena angka-angka itu adalah hasil "informasi kasar dari berbagai sumber, dikombinasikan dengan asumsi dan penilaian, yang kendatipun dapat dipertahankan, hanya merupakan suatu perkiraan."⁷ Tetapi walaupun kita membolehkan suatu margin kesalahan sebesar kurang lebih 30 persen, tidaklah dapat diragukan bahwa Pasar Internal membebaskan kekuatan-kekuatan pertumbuhan yang cukup besar.⁸

Segera setelah pengumuman program Pasar Tunggal di pertengahan 1980-an itu suatu gelombang kegiatan ekonomi menampakkan diri yang tercermin dalam intensifikasi investasi langsung di setiap negara anggota oleh negara-negara anggota lain dan negara-negara bukan anggota. Di antara perusahaan-perusahaan Jepang, misalnya, industri-industri ekspor tradisional yang memulai mengembangkan usaha-usahnya menuju Eropa 1992. Usaha itu mencakup mesin-mesin nonlistrik yang terutama bergabung dengan perusahaan-perusahaan Perancis, mesin-mesin listrik dengan Italia dan kendaraan bermotor yang memperluas kapasi-

tas produksinya di Spanyol. Juga di bidang transpor, asuransi dan jasa-jasa lain investasi sangat meningkat sebagai akibat pengumuman program Eropa 1992. Juga investasi langsung luar negeri (FDI) sangat meningkat. Perusahaan-perusahaan Jepang, misalnya, membangun sejumlah besar cabang di Eropa akhir-akhir ini, yang mencerminkan keinginannya untuk menghindari batasan-batasan dagang terhadap produksi mereka sesudah 1992 dengan cara menjadi "orang dalam".

Sudah sejak dini Jepang berusaha mempengaruhi Brussel untuk memperoleh jaminan bahwa integrasi pasar internal jangan sampai menimbulkan gelombang proteksionisme yang baru. Keprihatinan Jepang mencakup suatu rangkaian masalah yang cukup luas, yang sampai suatu tingkat tertentu dapat diberlakukan pula bagi negara-negara sedang membangun, seperti ASEAN:

- Sementara hak-hak komersial yang diperoleh sebelum tahun 1992 akan dipatuhi, apakah keuntungan tambahan dari penyatuan pasar itu akan terbuka pula bagi perusahaan asing ataukah keuntungan itu harus dirundingkan kembali?;
- Bagaimanakah jangkauan dan jangka waktu perlindungan bagi industri-industri yang "sensitif"? Keprihatinan tentang masalah ini mungkin merupakan sebab utama mengapa perusahaan-perusahaan mobil Jepang muncul sebagai penanam modal yang paling besar di Eropa akhir-akhir ini;
- Apakah batasan-batasan nasional, rintangan kuantitatif Italia dan Perancis atas impor kendaraan Jepang atau persetujuan antara industri Inggris yang didasarkan atas proporsi pembagian pasar akan diberlakukan di seluruh ME?;

⁷M. Emerson et.al., "Europas Zukunft -- Binnenmarkt 1992," *Europäische Wirtschaft*, no. 5 (Luxembourg 1988).

⁸Laumer dan Sherman, "Europe 1992," 11.

Bagaimanakah peraturan kandungan lokal akan diberlakukan bagi penjualan lintas batas? Penjualan kendaraan Nissan Motor Corp. yang dibuat di Inggris sudah mulai dibatasi di Perancis dan Italia, karena kedua negara ini mempunyai peraturan kandungan lokal yang lebih ketat. Hal inilah yang paling menggusarkan Jepang. Di mata mereka, ME akan mengubah rencana penanaman modal asing dengan peraturan-peraturan yang menuntut kandungan lokal yang tinggi. Mereka ingin mempertahankan kualitas produk mereka, yang akan sulit dilakukan semakin tinggi proporsi suku cadang yang dibuat di Eropa. Mereka tidak menginginkan peraturan-peraturan semacam itu menghalangi mereka, terutama dari negara-negara seperti Portugal dan Spanyol, di mana tenaga kerja murah, tetapi di mana industri setempat belum mampu menghasilkan suku cadang yang cukup berkualitas. Jadi, inti keprihatinan Jepang bukanlah perdagangan bebas, melainkan akses pasar. Yang paling penting bagi Jepang ialah apabila tembok-tembok Eropa naik, perusahaan-perusahaan Jepang harus merupakan "perusahaan dalam";

- Di sektor jasa, seperti perbankan, bagaimana (dan seberapa ketat) negara-negara anggota ME akan memberlakukan prinsip timbal balik (*reciprocity*) bagi perusahaan-perusahaan ME di Jepang? (Bank-bank Jepang menguasai 10 persen dari seluruh landasan deposito di Eropa saat ini, sedangkan bank-bank Eropa hanya menguasai 0,35 persen landasan deposito di Jepang)⁹

Efek terhadap Negara Ketiga: Benteng Eropa?

Motto "Benteng Eropa" merupakan referensi utama di Amerika Serikat dan Jepang tentang implikasi eksternal Eropa 1992. Yang menarik dari motto ini ialah sifatnya yang mendua: ia tidak hanya dapat berarti proteksionisme, melainkan juga menguatnya daya saing Eropa.¹⁰ Memang tidak dapat disangsikan bahwa penyelesaian Pasar Tunggal itu akan membebaskan gelombang pertumbuhan yang besar yang mau tidak mau menjurus ke arah perbaikan yang besar pula dalam kesejahteraan ekonomi di semua negara anggota ME. Hal yang sama tidak dapat dikatakan dari negara-negara yang bukan anggota, tetapi merupakan mitra dagang Eropa yang utama. Bagi negara-negara ini pertanyaannya ialah persiapan apa yang harus mereka buat untuk dapat terus meningkatkan perdagangan mereka dengan ME. Apakah kekusaran bahwa Pasar Tunggal Eropa itu akan melingkari diri dengan tembok-tembok tarif dan nontarif yang lebih tinggi tidak pada tempatnya?

Kesimpulan pertama yang dapat kita tarik ialah liberalisasi pasar internal Eropa, di samping meningkatkan pertumbuhan ekonomi, juga akan menjurus ke arah impor-impor yang lebih besar. Program Pasar Tunggal sebagai suatu usaha menderegulasi suatu pasar berskala besar dipastikan akan merupakan keuntungan bagi para eksportir dari negara-negara ketiga. Di akhir Oktober 1988, Komisi ME menerbitkan suatu pernyataan yang lebih rinci dari pandangan dagang ME. Pernyataan itu menekankan berapa besar kerugian yang akan diderita ME apabila

⁹C.P.F. Luhulima, "Menuju Pasar Tunggal Eropa," *Kompas*, 19 April 1989.

¹⁰Albert Bressand, "Beyond Interdependence: 1992 as a Global Challenge," *International Affairs* 66, no. 1 (January 1990): 50.

ia melingkari dirinya dengan suatu tembok proteksi. Ekspor eksternal ME, yaitu ekspor negara-negara anggotanya ke negara-negara di luar ME, ialah 20 persen dari ekspor dunia, dibandingkan dengan 15 persen bagi Amerika Serikat dan 9 persen bagi Jepang. Ekspor eksternal itu sama dengan 9 persen dari GDP ME, dibandingkan dengan 9,3 persen bagi Jepang dan 6,7 persen bagi AS. (Ekonomi Jepang sering dianggap sebagai lebih bergantung kepada ekspor daripada kenyataannya.)¹¹ Seluruh perdagangan eksternal ME (ekspor dan impor) di tahun 1988 berjumlah 18,2 persen dari GDP (dengan perdagangan intra-ME jumlah itu ialah 44,6 persen), Jepang 15,8 persen, sedangkan AS 13 persen.

Kendatipun demikian, ada banyak alasan untuk membenarkan kegusaran tentang suatu Benteng Eropa, seperti yang sudah diajukan secara rinci oleh Jepang di atas tadi. Kiemenz dan Langhammer berargumentasi bahwa dengan pengembangan usaha ke arah Eropa 1992 "suatu pengendoran proteksionisme perdagangan ME tidak tampak. Usaha-usaha untuk membangun suatu pasar bersama yang benar di ME mungkin akan memperbesar penerapan praktek-praktek proteksionis terhadap pemasok non-ME".¹²

ME memang akan mengalami banyak kesulitan dalam meniadakan pengawasan antarbatas negara anggota dan memberlakukan batasan-batasan impor yang seragam sebagai bagian dari kebijaksanaan perdagangan-

an bersama ME. Perbedaan kepentingan negara-negara anggota sering besar sekali. Lagi pula, masalah penyesuaian yang meningkat yang timbul dari persaingan yang semakin ketat dapat melahirkan tuntutan-tuntutan baru bagi proteksi terhadap impor. Tidaklah realistis untuk berasumsi bahwa semua kuota impor akan ditiadakan tanpa kompensasi yang sepadan. Bagi produk-produk sensitif seperti elektronika, mainan anak-anak, baja, pakaian jadi, alas kaki, tekstil, kendaraan bermotor beroda empat, apalagi hasil-hasil pertanian harus dicari penyelesaian karena desakan-desakan mitra dagang ME makin kuat, terutama dari negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Jepang, NIEs dan ASEAN.

Perlu diingat bahwa proses 1992 bukanlah sekedar penyatuan pasar belaka; melainkan suatu proyek untuk mencapai penyesuaian-penyesuaian struktural di bidang ekonomi dan infrastruktur industri Eropa dalam lingkungan ekonomi global yang sangat kompetitif. Keuntungan yang diharapkan dianggap menentukan bagi kesehatan ekonomi dan ketahanan regional ME serta ketahanan nasional negara-negara anggota. Negara-negara Eropa Tengah dan Timur dan Laut Tengah akan beruntung dengan *spill-over effects* dari pertumbuhan ekonomi ME, karena faktor-faktor geografis. Negara-negara yang melingkarinya juga berkepentingan dengan tetap terbukanya dan terus bertumbuhnya ekonomi ME. Dengan demikian, pemimpin-pemimpin politik negara-negara anggota ME diharapkan dapat bersikap terbuka terhadap tuntutan akses pasar dan alih sumber daya dan dapat pula menerima apabila dalam sektor-sektor pertanian dan industri (sektor-sektor sensitif) produsen Eropa Tengah dan Timur dan dari negara-negara Mediterania menggeser

¹¹Nicholas Colchester and David Buchan, *Europe Relunched. Truths and Illusions on the Way to 1992* (London: The Economist Books, 1990), 194-95.

¹²Ulrich Hiemenz dan Rolf J. Langhammer, *ASEAN and the EC. Institutions and Structural Change in the European Community*, Singapore, ISEAS (1988), 62.

produsen ME.

Tetapi, kepentingan ME dan negara-negara anggotanya tidak hanya tertuju ke Eropa dan Mediterania saja. Asia Timur, Asia Tenggara dan Jepang akan mengajukan tuntutan-tuntutan yang sama kuat.

Menuju Uni Ekonomi, Moneter dan Uni Politik Eropa

Pencapaian "Eropa tanpa batas" pada 1 Januari 1993 belumlah berarti terselesaikannya proses integrasi Eropa. Pembentukan Uni Ekonomi dan Moneter Eropa mengharuskan negara-negara anggota menyusun kebijaksanaan ekonomi bersama atau secara terkoordinasi, terutama kebijaksanaan moneter dan fiskal, dan menyerahkan setiap tanggung jawab nasional tentang kebijaksanaan nilai tukar kepada suatu instansi federal.

Rencana tiga tahap ke arah pembentukan Uni Ekonomi dan Moneter (EMU) adalah sebagai berikut: Tahap *pertama*, yang sudah mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1990 ialah liberalisasi lalu lintas modal di seluruh ME. Pada tanggal itu semua negara anggota harus menjadi anggota EMS. Tahap *kedua*, mulai di tahun 1994. Tahap ini adalah tahap transisi saat badan-badan moneter bersama dilembagakan. Tanggung jawab akhir kebijaksanaan moneter masih ada di tangan bank sentral masing-masing negara anggota. Dalam KTT Maastricht dicapai persetujuan untuk memberlakukan mata uang tunggal pada 1 Januari 1997 dan selambat-lambatnya menjelang 1 Januari 1999. Pada tahun 1999 ini pula Bank Sentral Eropa akan dibentuk. Penundaan ini bergantung kepada penentuan, di tahun 1996, negara-negara mana saja yang memenuhi

persyaratan untuk berpartisipasi penuh dalam EMU. Kalau jumlah negara yang memenuhi persyaratan (inflasi tidak melebihi 4,5 persen, defisit dan hutang pemerintah yang "tidak terlalu besar", dan bunga bank yang "tidak terlalu tinggi") kurang dari tujuh, maka pemberlakuan mata uang tunggal akan ditunda sampai 1999. Besar kemungkinan bahwa sebagian besar negara-negara ME dapat memenuhi persyaratan itu. Inggris dan Denmark saja yang belum dapat memutuskan apakah mereka akan bergabung pada tanggal-tanggal yang sudah ditentukan. Persetujuan kedua negara itu masih bergantung kepada persetujuan Parlemen di Inggris dan referendum di Denmark. Tahap *ketiga* dan *terakhir* mulai berjalan pada 1 Januari 1999 pula, saat mana lembaga-lembaga keuangan nasional menyerahkan otonomi kebijaksanaan moneter mereka kepada Bank Sentral Eropa.

Apabila segala sesuatu berjalan dengan keputusan KTT Maastricht (9-10 Desember 1991), maka EMU dapat terlaksanakan pada akhir dasawarsa ini. Hal ini berarti adanya satu Bank Sentral Eropa (*Euro-Fed*) yang bertanggungjawab bagi suplai uang di seluruh ME dan adanya satu mata uang Eropa, *European Currency Unit* (ECU), yang dikeluarkan *Euro-Fed*. Tugas utama badan ini ialah mencapai dan memelihara stabilitas harga, artinya menekan inflasi, momok yang paling besar bagi negara-negara ME, khususnya Jerman. Hal ini tidaklah berarti bahwa bank-bank sentral negara-negara anggota akan dihapus. Sesuai dengan Pasal 106(1) dari Perjanjian Uni Eropa yang disetujui di Maastricht dan ditandatangani di kota itu pula pada 7 Februari 1992, Bank Sentral Eropa bersama-sama bank-bank sentral negara-negara anggota (*national central*

banks) sebagai *European System of Central Banks* (ESCB) bertanggungjawab atas stabilitas harga.

Keberhasilan ini akan berpengaruh atas sasaran-sasaran utama kebijaksanaan ekonomi ME. Dari segi *mikroekonomi*, suatu mata uang dan uni ekonomi melengkapi Pasar Tunggal Eropa dan meningkatkan dampaknya. Satu pasar memang memerlukan satu mata uang. Dan analisa ekonomi memang mendukung persepsi para industrialis yang berpendapat bahwa manfaat uni ekonomi akan memperbesar keuntungan-keuntungan yang lain yang diperoleh dari Eropa 1992. Dari segi *makroekonomi*, kesatuan mata uang (*Euro currency*) berarti stabilitas harga yang lebih baik secara menyeluruh (artinya inflasi yang lebih rendah). Adanya satu mata uang juga mendorong persamaan (*equity*) di semua negara dan wilayah dalam ME. Satu mata uang juga berarti *equity* antarnegara anggota dan wilayah: peluang dan risiko bagi semua wilayah, dan bukan perimbangan keunggulan relatif secara *a priori* bagi negara anggota lama dan baru. Wilayah-wilayah yang kurang beruntung mempunyai kesempatan untuk menyusul wilayah-wilayah maju dengan cepat. Jadi, EMU, seperti halnya dengan Eropa 1992, pada dasarnya adalah suatu *positive-sum game*.

Uni Politik Eropa jauh lebih ambisius daripada Uni Ekonomi dan Moneter. Seperti tercantum dalam Perjanjian Uni Eropa, maka Uni Eropa bertujuan pula untuk "menyatakan identitasnya di lingkungan internasional, khususnya melalui implementasi suatu kebijaksanaan luar negeri dan keamanan termasuk penyusunan suatu kebijaksanaan pertahanan bersama, yang pada waktunya akan menjurus ke arah suatu per-

tahanan bersama".¹³ Impian lama suatu Negara Eropa Serikat, suatu negara dengan struktur federal dengan pusatnya yang bertanggungjawab atas politik luar negeri, keamanan dan pertahanan, dihidupkan kembali.

Pada tanggal 19 April 1990, Republik Federal Jerman (RFJ) dan Perancis melancarkan inisiatif bersama untuk mencapai uni politik itu, bersama-sama uni ekonomi dan moneter. Kedua negara ini mengajak negara-negara anggota ME lainnya untuk mulai bekerja ke arah suatu konferensi antarpemerintah ME tentang Uni Politik Eropa, sejajar atau bersama-sama dengan konferensi tentang pembentukan uni ekonomi dan moneter.

Bagi Perancis, inisiatif bersama ini mewakili keyakinan pemerintah Mitterand bahwa respons yang paling baik untuk menghadapi penyatuan Jerman ialah mempercepat pencapaian Uni Politik Eropa, menuju perumusan dan pemberlakuan politik luar negeri dan pertahanan bersama. Hal ini juga dikehendaki pemerintah RFJ. Perdana Menteri Helmut Kohl sendiri mengatakan di bulan April 1990 itu bahwa Jerman bersedia memberikan bagian-bagian yang berarti dari kedaulatan politik dan ekonominya kepada Komisi ME dengan catatan bahwa dalam proses itu kedudukan Parlemen Eropa sekaligus juga diperkuat, agar proses demokrasi terpelihara di semua tingkat lembaga regional Eropa. Bagi Kohl, penyatuan Jerman dan penyatuan Eropa merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Ia yakin bahwa penyatuan Jerman akan amat mempercepat penyatuan Eropa.¹⁴

¹³*Treaty on European Union*, Title 1, Common Provisions, Article B.

¹⁴*Financial Times*, 20 April 1990; *Time*, 25 June 1990.

Dengan saran Perancis-Jerman ini, kedua pemimpin bermaksud meyakinkan diri dan pemimpin negara-negara anggota ME lainnya bahwa Jerman yang bersatu akan merasa lebih terikat pada Masyarakat Eropa. Sasaran kedua pemimpin itu ialah memastikan bahwa RFJ tidak meninggalkan mitra-mitranya dalam ME untuk berpetualang kembali ke Eropa Timur dan berkembang menjadi besaran tersendiri. Sasaran inipun dicanangkan oleh Margareth Thatcher sewaktu ia masih berkuasa. Tetapi ia amat alergis terhadap istilah-istilah seperti "Uni Eropa" atau "Uni Politik". Ia khawatir bahwa istilah-istilah itu merupakan kata-kata kode bagi suatu federasi Eropa yang sejak semula ditolaknyanya.

Seorang ahli Masyarakat Eropa Perancis bahkan berpendapat bahwa inti acara uni moneter lebih banyak berkisar pada kebutuhan Perancis dan Jerman untuk merumuskan seberapa banyak dari hubungan khusus mereka itu, yang sudah dibakukan sejak tahun 1963, akan bertahan dalam abad XXI, dan seberapa jauh lagi ia harus dikembangkan. Menggabungkan kedua negara itu sekitar satu mata uang, yaitu gabungan mata uang Perancis-Jerman (*Franmark?*), merupakan salah satu lompatan kuantum untuk meningkatkan hubungan Jerman dengan Eropa Barat pada saat Eropa Timur cenderung bertumpu pada negara itu atau bahkan suatu Jerman yang bersatu.¹⁵ Perjalanan sejarah kiranya masih harus menunjukkan bahwa ide Bressand tentang mata uang *Franmark* ini tertuangkan ke dalam ECU.

Pendalaman dan Perluasan Masyarakat Eropa

Proses pendalaman kerja sama politik dan ekonomi Masyarakat Eropa sampai akhir dasawarsa 1990-an ini ternyata tidak dapat dilaksanakan. Tujuh negara EFTA (Austria, Eslandia, Finlandia, Liechtenstein, Norwegia, Swedia dan Swiss) pada tanggal 22 Oktober 1991 telah bergabung dengan ME dalam Wilayah Ekonomi Eropa (EEA) yang kini berjumlah 380 orang dengan kebebasan lalu lintas barang, jasa, modal dan manusia di dalam wilayah itu. Perubahan-perubahan yang terjadi di Eropa Tengah dan Timur telah menghilangkan arti netralitas politik dalam konflik Timur-Barat, yang merupakan landasan politik negara-negara EFTA. Tetapi EEA bukanlah suatu pasar tunggal yang penuh seperti halnya dengan Pasar Tunggal Eropa, karena hanya barang-barang yang diproduksi di EEA saja (dan bukan hasil ekspor dari luar) yang bebas beredar di pasar yang amat besar dan tinggi daya belinya, tetapi juga amat tinggi efisiensi dan daya saingnya. Lagi pula, mereka tidak mempunyai hak suara dalam penentuan undang-undang ME yang juga mempengaruhi hidup mereka. Tetapi EEA ini bagi beberapa negara baru (Austria, Finlandia, Norwegia, dan Swedia) hanya merupakan satu langkah antara untuk mencapai keanggotaan penuh ME. Cyprus dan Malta mengajukan permohonan bergabung di tahun 1990, sedangkan Finlandia mengajukan permohonannya tahun ini. Juga Norwegia akan mengajukan permohonan bergabung akhir tahun 1992. Komisi ME memperkirakan bahwa Hongaria akan mengajukan permohonannya tahun 1993. Perdana Menteri Jozsef Antall mengatakan bahwa Hongaria harus menjadi anggota di tahun 1996. Dalam hal ini Cekoslovakia dan Po-

¹⁵Bressand, "Beyond Interdependence," 56.

landia tidak mau ketinggalan.

Masyarakat Eropa menawarkan persetujuan asosiasi sesuai dengan Pasal 238 dari Perjanjian Roma, sebagai suatu langkah antara menuju keanggotaan penuh. Selain mendorong stabilitas politik dan ekonomi negara-negara Eropa Tengah dan Timur, perjanjian asosiasi tersebut juga bertujuan memberikan kerangka institusional bagi dialog politik. Lalu lintas bebas barang terjamin bagi negara-negara anggota asosiasi, tetapi lalu lintas modal dan tenaga kerja akan dilakukan secara berangsur-angsur. Iklim perdagangan dan investasi di negara-negara Eropa Tengah dan Timur perlu diperkuat. Kerja sama di bidang-bidang transportasi dan telekomunikasi harus disertai program budaya bersama. Inti dari perjanjian asosiasi yang ditandatangani Hongaria, Ceko-slovakia dan Polandia di bulan Januari 1992 ialah terbentuknya suatu zone perdagangan bebas.

Diskusi tentang "arsitektur Eropa" telah menghasilkan berbagai skenario.¹⁶ Skenario pertama, ME melanjutkan penyelesaian dan pendalaman proses integrasi ekonomi dan politik Eropa sambil membangun bentuk-bentuk baru kemitraan dengan semua tetangganya di utara, timur dan selatan. Skenario ini dibangun atas pilihan-pilihan yang digariskan Jacques Delor, Presiden Komisi ME, dalam pidatonya di Parlemen Eropa pada 17 Januari 1989 dan menyerupai suatu Eropa yang terdiri dari lingkaran-lingkaran konsentris yang dilontarkan pejabat-pejabat kantor Kanselir RFJ di Bonn di bulan Juli 1989. Skenario ini mempunyai dasar yang sama dengan perdebatan yang berlangsung

pada tingkat atas dalam ME dengan maksud untuk memberikan sumbangan yang substantif bagi penciptaan kembali Eropa. Kemitraan yang perlu dikembangkan akan mencakup:

- (1) suatu asosiasi dengan kelompok EFTA, yang sudah terlaksana;
- (2) persetujuan asosiasi yang berbeda-beda dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur, dengan beberapa unsur yang sama, tetapi juga disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan yang sangat spesifik dan mungkin tergantung pada pencapaian sasaran-sasaran ekonomi dan politik tertentu, seperti peralihan dari ekonomi terpusat ke ekonomi pasar melalui dukungan-dukungan tertentu;
- (3) asosiasi, mungkin lebih *ad hoc*, dengan berbagai negara Laut Tengah. Dalam hal Turki, asosiasi ini akan lebih istimewa bentuknya mengingat sejarah hubungan khusus ME-Turki.

Skenario kedua ialah penyelesaian Eropa 1992 tanpa pendalaman. Dengan demikian, usaha-usaha ke arah Uni Ekonomi dan Moneter dan Uni Politik tidak diteruskan. Hal ini berarti suatu "pembekuan" proses integrasi Eropa Barat yang sedang berjalan, sampai kepada bentuk arsitektur Eropa yang baru menjadi lebih jelas. Satu kesimpulan ialah negara-negara EFTA akan cepat bergerak guna mencapai keanggotaan penuh ME. Kesimpulan yang lain ialah negara-negara Eropa Tengah dan Timur dapat merencanakan keanggotaan mereka dalam waktu yang tidak terlalu lama. Turki dapat memasuki ME dalam skenario ini. Skenario ini tidak meniadakan pendalaman, tetapi ia mendapat prioritas kedua.

Skenario ketiga ialah suatu struktur Eropa yang baru, yang lebih longgar dan lebih

¹⁶Helen Wallace, *Widening and Deepening: The European Community and the New European Agenda*, RIIA Discussion Paper no. 23, Royal Institute of International Affairs (1989), 24 dst.

lebar. ME dapat meninggalkan gerakannya menuju integrasi Eropa Barat demi suatu pendekatan pan-Eropa. Ada dua kemungkinan di sini: atau ME ditata kembali, atau suatu kerangka Eropa yang baru didisain, yang dapat diikuti semua negara Eropa. Akses politik akan terbuka, pelebagaannya bersifat antarpemerintah, bukan supranasional, dan masalah-masalah ekonomi dan industri akan menjadi hal koordinasi, bukan kebijaksanaan bersama. Dalam proses ini anggaran ME mungkin akan terurai, sehingga alih sumber daya lebih ditangani secara *ad hoc*. Skenario ini akan memungkinkan semua negara Eropa berlindung di bawah suatu atap Eropa bersama, tetapi yang tidak sama dengan konsep "rumah bersama Eropa" yang dicetuskan Gorbachev. Yang menjadi pertanyaan ialah apa-

kah CIS akan berlindung di bawahnya pula, kalau ia dapat bertahan.

Pilihan yang harus dibuat ialah antara skenario pertama dan kedua. Sementara skenario ketiga tidak menarik bagi siapa pun. Bagi ME dan negara-negara anggota, terlebih-lebih setelah ditandatanganinya Perjanjian Uni Eropa di Maastricht, skenario pertama lebih disukai, selama Jerman dan Perancis bersedia memimpin terus. Bagi negara-negara Eropa Tengah dan Timur mungkin skenario kedua lebih menarik. Tetapi bagaimanapun, arsitektur Eropa pada permulaan abad XXI ialah suatu bentuk di mana bangsa-bangsa Eropa akan lebih dekat satu dengan yang lain, yang menguntungkan dunia secara keseluruhan.

Doktrin Baru Rusia Mengenai Pasifik

*Gennady Chufrin**

RUSIA merupakan suatu negara Euroasia yang letak geografis, komposisi demografis serta kehidupan material dan spiritualnya maupun masa lampau dan masa depannya terikat erat dengan dunia Barat maupun Timur. Oleh karena itu amatlah masuk akal bila kepentingan nasional Rusia yang terbentuk dalam ruang lingkup budaya, sosiologi, ekonomi dan geopolitik seperti itu tidak dapat berkiblat semata-mata hanya pada Barat maupun Timur. Akan tetapi belakangan ini kebijaksanaan luar negeri Soviet memang jelas condong ke Barat mengingat adanya berbagai prioritas guna mengembangkan hubungan baik dengan AS maupun Eropa Barat. Kecenderungan ke arah Barat itu sebagian besar telah diwarisi oleh Rusia sebagaimana dapat dilihat dari beberapa deklarasi pertama kebijaksanaan luar negerinya, agenda kun-

jungan resmi maupun isi dari berbagai dokumen yang ditandatanganinya.

Di masa lampau pun sikap terhadap dunia Timur seperti itu sudah banyak dikecam namun sekurang-kurangnya pada waktu itu sikap tersebut sebegitu jauh masih dapat dibenarkan mengingat adanya konfrontasi global antara US dan AS yang memaksa Rusia untuk memusatkan perhatiannya di bidang politik, ekonomi dan militer ke arah Barat. Akan tetapi dengan berakhirnya "Perang Dingin" dan dengan tidak dilanjutkannya lagi konfrontasi politik dan militer dengan AS maka motivasi kebijaksanaan luar negeri Soviet/Rusia seperti itu tidak lagi berdasar. Sekarang ini di mata Rusia dunia Timur cenderung memainkan peran teramat penting karena kini telah semakin jelas bahwa masyarakat dunia sedang memasuki suatu era baru, yakni era Pasifik dan bahwa kawasan Asia-Pasifik kini tumbuh menjadi suatu pusat baru peradaban dunia.

*Profesor Gennadi Chufrin adalah Wakil Direktur Institute of Oriental Studies, Moskow. Makalah ini disampaikan pada ceramahnya di CSIS, 23 April 1992. Dialihbahasakan dari naskah asli "Towards New Pacific Doctrine of Russia" oleh M. Bambang Walgito.

Dengan bubarnya Uni Soviet dan di tengah kemelut tajam politik dan ekonomi yang melanda di wilayahnya maka perlu

bagi Rusia untuk merumuskan suatu kebijaksanaan "Timur" dengan memperhitungkan perlunya menggantikan prioritas militer dengan prioritas ekonomi, memperhitungkan pula munculnya negara-negara merdeka baru (bekas republik-republik Soviet) di Asia Tengah dan di Kaukasus, serta mempertimbangkan kenyataan bahwa Rusia kini tengah memasuki arena internasional dalam kondisi ekonomi dan politik yang amat lemah.

Karena pada tahap seperti ini kepentingan-kepentingan utama nasionalnya lebih dititikberatkan pada masalah-masalah dalam negeri, Rusia terpaksa menghentikan kedudukannya sebagai negara adidaya dalam hubungan internasional serta tidak lagi berniat mencampuri urusan dalam negeri negara-negara lain. Persepsinya tentang ancaman sekarang ini harus diubah. Jika ancaman terhadap keamanan nasional Rusia yang datang dari Barat telah berhasil ditekan seminim mungkin, sebaliknya ancaman-ancaman dari Timur bukan saja masih ada, tetapi bahkan semakin meningkat. Disamping itu, pembubaran Uni Soviet sebagai salah satu kekuatan pengimbang utama di kawasan Asia-Pasifik barangkali justru akan mendorong negara-negara lain untuk berupaya mengisi kekosongan tersebut. Hal yang mungkin akan membahayakan kepentingan nasional Rusia adalah fundamentalisme Islam. Boleh jadi kita pun akan beranggapan bahwa ambisi kekuasaan yang ada di beberapa negara regional, seperti Jepang ataupun Cina, dapat berkembang sedemikian rupa sehingga membahayakan situasi keamanan di kawasan Asia-Pasifik.

Dengan kata lain Deklarasi Vladivostok sebagai dasar doktrin Pasifik Soviet di zaman perestroika, yang dibuat oleh Mikhail Gorbachev di tahun 1986, tidak lagi mencerminkan realita global, regional ataupun do-

mestik. Kini tidak lagi ada konfrontasi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet; tidak lagi ada Uni Soviet, dan tidak lagi ada dunia yang bipolar. Bahkan dunia yang unipolar pun, di mana Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara adidaya di dunia, barangkali akan segera berakhir pula.

Di zaman Deklarasi Vladivostok, Uni Soviet juga dianggap negara adidaya, sekurang-kurangnya di bidang militer. Kini persoalannya sudah berubah. Walaupun kekuatan militernya baik dari segi jumlah maupun persenjataannya sudah dikurangi secara tajam, namun Rusia baru (*the New Russia*) masih tetap merupakan kekuatan militer yang menakjubkan, meskipun tidak sehebat seperti di pertengahan tahun 80-an. Hal ini juga berlaku di kawasan Asia-Pasifik di mana kekuatan darat Rusia sekarang ini lebih kecil bila dibandingkan dengan kekuatan darat Cina, Korea Utara, Korea Selatan bahkan Jepang sekalipun. Apa yang masih merupakan sisa-sisa kejayaan militer bekas Soviet adalah angkatan laut Pasifik dan kekuatan nuklirnya walaupun jumlahnya telah menciut secara tajam.

Oleh karena itu doktrin baru Rusia mengenai Pasifik yang kini tengah dirumuskan di tingkat pejabat dan dibahas secara luas oleh masyarakat umum hendaknya dilihat dari berbagai faktor tersebut di atas. Meskipun menghadapi berbagai kesulitan, sekarang ini Rusia tidak hanya tetap menjadi suatu negara regional tetapi juga global, artinya kepentingan internasionalnya tidak terbatas pada hubungan dengan negara-negara tetangga saja tetapi juga mencakup hubungan dengan negara-negara lainnya. Akan tetapi secara relatif penting tidaknya hubungan Rusia dengan suatu negara tertentu akan bergantung pada situasi konkret yang dihadapinya.

Hubungan Bilateral

Di antara negara-negara di Asia-Pasifik, Cina merupakan negara yang harus dan akan tetap memperoleh prioritas khusus Rusia. Tapal batas yang luas antara Cina-Rusia tetap merupakan suatu faktor geopolitik yang amat penting dalam hubungan bilateral antara kedua negara raksasa yang hidup berdampingan ini. Oleh karena itu, penyelesaian perundingan dengan Beijing mengenai bagian Barat tapal batas bersama, tercapainya persetujuan dengan para penguasa Beijing mengenai persoalan demiliterisasi wilayah di kedua belah pihak serta masalah transformasi wilayah tersebut menjadi suatu kawasan kerja sama ekonomi bilateral yang intensif, tetap merupakan prioritas utama Moskwa dalam menjalin hubungannya dengan Cina.

Hubungan ekonomi dengan Cina yang akhir-akhir ini meningkat tajam telah menjadi satu-satunya faktor penting bagi Rusia. Rusia tidak akan mengambil risiko yang membahayakan hubungan yang selama ini telah menjadi bagian penting dalam perdagangan Rusia di kawasan Asia-Pasifik.

Kiranya dapat diyakini bahwa kecenderungan yang menguntungkan dalam hubungan dagang dan kerja sama ekonomi antar kedua negara akan terus berkembang dan semakin beragam. Ramalan yang penuh optimisme ini didasarkan pada berbagai pengalaman positif dalam beberapa tahun yang lampau serta pada sejumlah persetujuan tingkat tinggi yang dicapai antara Moskwa dan Beijing antara 1989-1991.

Meskipun demikian, peningkatan hubungan antara Rusia-Cina itu kemungkinan akan berlangsung bukan tanpa kesulitan, mengingat baik Moskwa maupun Beijing

memiliki perbedaan dalam memandang peristiwa internasional ataupun domestiknya.

Barangkali yang dapat tumbuh menjadi masalah yang eksplosif ialah masalah hak-hak asasi manusia di Cina. Sekiranya Rusia menggabungkan diri dengan negara-negara lainnya untuk mengutuk pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan para pejabat Cina mengenai hak-hak asasi manusia, maka hal itu pasti akan mempertegang hubungannya dengan Cina.

Masalah lain yang juga sangat eksplosif adalah mengenai masa depan hubungan antara Cina dan Taiwan. Mengingat situasi politik dalam negeri Taiwan kini semakin berkembang, maka tampaknya masalah proklamasi kemerdekaan secara penuh hanyalah soal waktu. Tentu saja hal ini tidak berarti bahwa Rusia akan mengubah pandangan tradisional Soviet tentang Taiwan. Akan tetapi perkembangan dalam tata hubungan nonpolitik, lebih-lebih ekonomi dengan Taipei boleh jadi amat mengundang minat Moskwa yang kini tengah berjuang keras mengatasi kemelut ekonominya.

Bagi Rusia peningkatan hubungan yang normal konstruktif dengan Jepang sekarang ini sama pentingnya dengan peningkatan hubungannya dengan Cina. Berbagai keuntungan yang potensial dapat dipetik Rusia dari pengembangan hubungan komersial, finansial, investasi dan ilmu pengetahuan dengan Jepang memang tampak jelas. Akan tetapi makin lama makin berkembang pula suatu pemikiran bahwa kemungkinan-kemungkinan tersebut tidaklah dapat diraih bila sengketa teritorial antara Rusia dan Jepang yang tertunda sejak akhir Perang Dunia II belum dipecahkan. Masalah yang masih menjadi sengketa ini adalah masalah kepulauan Kurile Selatan yang diambil alih

dari Jepang dan dijadikan bagian dari Uni Soviet melalui Perundingan San Fransisco di tahun 1951. Jepang mempersengketakan keputusan tersebut dengan tetap mengukuhkan wewenanganya atas empat pulau Kurile Selatan.

Jelaslah bahwa problema tersebut haruslah dipecahkan atas dasar hal-hal yang dapat diterima kedua belah pihak. Kita memang tidak boleh mengesampingkan argumentasi Jepang tetapi kita juga tidak boleh mengesampingkan fakta bahwa dari hasil referendum yang diadakan dalam bulan Maret 1991 lebih dari 87% penduduk Rusia yang tinggal di pulau-pulau Kurile memberikan suara menentang dikembalikannya pulau-pulau tersebut ke Jepang. Sejak saat itu perasaan masyarakat umum di Rusia, tidak hanya mereka yang tinggal di kawasan Timur Jauh, semakin mendukung pandangan tersebut. Disamping itu, sekalipun pulau-pulau sengketa itu dikembalikan ke Jepang besok, hal itu tidak dengan sendirinya akan mengubah sikap dingin kelompok bisnis Jepang terhadap prospek kerja sama ekonomi mereka dengan Rusia. Yang menjadi alasan dari sikap seperti itu bukan lagi alasan politis tetapi lebih merupakan alasan ekonomi -- yakni ketidakcocokan yang terus berkembang antara perekonomian Jepang dan Rusia (terutama di bagian Timur Jauhnya) semakin mengurangi minat Jepang untuk bekerjasama.

Oleh karena itu walaupun secara prinsip tidak menolak untuk memecahkan masalah sengketa teritorialnya, doktrin baru Rusia hendaknya tidak didasarkan pada asumsi yang goyah dan pendapat umum dalam negeri seharusnya juga diperhatikan.

Hubungan antara Moskwa dengan Republik Korea telah menunjukkan kecenderungan yang meningkat pesat. Ini terutama

terlihat pula di bidang perdagangan dan ekonomi, walaupun masih banyak hal yang dapat dikembangkan lebih jauh.

Apa yang membatasi perluasan dagang Rusia-Korea Selatan bukanlah masalah politik tetapi aneka kendala yang murni ekonomi. Sebegitu jauh kebanyakan ekspor Rusia mencakup batu bara, besi kasar dan logam gulung, nikel, timah dan makanan laut, sementara perusahaan-perusahaan Korea Selatan mengungkapkan minat mereka untuk membeli tidak saja barang komoditi tersebut melainkan juga berbagai peralatan berpresisi tinggi, generator pembangkit tenaga, peralatan pemotongan logam dan keahlian serta "know-how" Rusia terbaru di berbagai bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Secara insidental minat terhadap mesin dan peralatan Rusia, sekurang-kurangnya pada beberapa jenis peralatan di mana sebagian besar adalah peralatan pembangkit tenaga, teknologi nuklir dan ruang angkasa -- merupakan kesempatan bagi Rusia untuk ikut ambil bagian dalam pertukaran perdagangan dan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik, tidak hanya sebagai *supplier* bahan mentah tetapi juga sebagai pengeksport teknologi tinggi. Perlu diperhatikan di sini bahwa walaupun ekspor Rusia ke Australia itu kecil sekali, namun strukturnya agak jelas: lebih dari 75% ekspor merupakan ekspor di bidang peralatan mobil, traktor, alat pemotong logam, mesin pendingin, AC dan kamera photo.

Politik bukan hanya menjadi hambatan melainkan pula merupakan suatu faktor pendorong dalam hubungan antara Rusia dan Korea Selatan. Jadi, Seoul mengakui perubahan sikap Moskwa yang menguntungkan mengenai masalah denuklirisasi Semenanjung Korea ketika Soviet dan ke-

mudian pemerintah-pemerintah Rusia menolak dukungan tak bersyarat Pyongyang mengenai masalah tersebut dan menuntut bekas sekutunya itu agar mengakui kewajiban mereka mentaati Perjanjian Nonproliferasi Nuklir dengan membuka fasilitas-fasilitas nuklirnya agar dapat ditinjau oleh dunia internasional.

Yang juga menyenangkan Seoul adalah sikap Soviet (sekarang Rusia) mengenai masalah masuknya dua negara Korea menjadi anggota PBB ketika Moskwa terang-terangan menolak mendukung usul Pyongyang tentang "dua negara - satu kursi" dalam PBB.

Sekarang ini Moskwa dan Seoul terus melanjutkan persiapan untuk menandatangani suatu perjanjian mengenai hidup bertetangga dan kerja sama yang baik yang semula diusulkan oleh bekas Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev selama kunjungan resminya ke Korea Selatan tetapi yang kemudian diundur sehubungan dengan pembubaran Uni Soviet. Sementara masih dalam penyelesaian, perjanjian tersebut tidak hanya akan meningkatkan hubungan bilateral antara Rusia dan Korea Selatan tetapi juga akan berjasa besar bagi terciptanya suatu kerangka hukum di dalam dan di sekitar Semenanjung Korea, jadi akan menciptakan suatu situasi yang lebih stabil di kawasan tersebut.

Jika hubungan Rusia-Korea cenderung meningkat, maka hubungan Rusia-Korea Utara secara definitif cenderung menurun. Sebagai hasilnya hubungan Rusia dengan RDK di bidang ekonomi telah merosot sampai ke tingkat pertengahan tahun 1980-an, yakni dengan dihentikannya penjualan senjata dari Rusia tahun lalu, tahun 1991, dan hubungan politik antar kedua negara men-

jadi amat dingin.

Situasi seperti itu memang tidak dapat dianggap menunjang kepentingan nasional Rusia, tidak juga mendukung stabilitas kawasan, karena Pyongyang menganggap kemerosotan hubungan Soviet/Rusia-Korea Utara sebagai suatu tindakan yang tidak bersahabat dan merupakan permainan yang dilakukan oleh unsur-unsur ekstrem yang ada dalam kepemimpinan lokal. Oleh karena itu perlu sekali diperpanjang Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama yang ada sekarang ini yang telah ditandatangani oleh Uni Soviet dan Korea Utara tahun 1961 (pada kenyataannya perjanjian itu berlaku secara otomatis sampai tahun 1996). Perjanjian tersebut juga perlu dilengkapi dengan protokol-protokol baru untuk memperbaruinya agar sesuai dengan situasi bilateral, regional, dan global yang baru dan juga untuk menunjukkan kepada Pyongyang keinginan Moskwa untuk tetap mempertahankan hubungan baik dan bersahabat dengannya.

Dalam hubungannya dengan negara-negara di Asia Tenggara, kepentingan Rusia pertama-tama dan terutama dikaitkan dengan prospek perdagangan dan pengembangan ekonomi. Model lama dalam hubungan antara Soviet dengan bagian kawasan Asia-Pasifik itu didasarkan pada bantuan militer dan ekonomi secara besar-besaran ke Vietnam, Laos dan Kamboja, sementara pandangan Rusia yang dulu kurang memperhatikan hubungan ekonomi dengan negara-negara ASEAN kini sudah tidak *valid* lagi. Sekarang ini Rusia tidak ingin lagi mendukung sekelompok negara Asia Tenggara menentang kelompok lainnya. Rusia amat berkepentingan untuk menjaga suasana damai dan kerja sama di kawasan tersebut yang telah menjadi amat penting baik dari segi ekonomi maupun politik.

Dalam hubungannya dengan negara-negara di Indocina, Rusia telah bergerak dengan cepat dari situasi bantuan yang unilateral sifatnya ke suatu pembangunan yang menguntungkan kedua belah pihak. Hal ini dimungkinkan tidak hanya karena adanya perubahan fundamental dalam sikap Moskwa mengenai masalah bantuan ekonomi kepada bekas teman dan sekutunya tetapi juga karena adanya perkembangan substansial yang terjadi dalam perekonomian negara-negara Indocina terutama Vietnam baru-baru ini.

Sebagai hasil reformasi ekonomi dalam negeri, Vietnam kini bukan saja merupakan negara yang mampu mandiri di bidang pengadaan makanan pokok tetapi bahkan telah berubah menjadi negara pengekspor beras yang besar. Sekarang ini perdagangan di Vietnam meliputi antara 5 sampai 20% impor Rusia terhadap beras, karet alam, kopi dan sayur-sayuran. Di lain pihak Vietnam merupakan pasar yang baik bagi barang-barang buatan Rusia, teristimewa mesin, peralatan dan suku cadang bagi perusahaan industri yang sebelumnya telah dibuat dengan bantuan Soviet di negara tersebut.

Pertukaran perdagangan dan kerja sama ekonomi seperti itu tidak hanya menguntungkan Vietnam tetapi juga daerah-daerah Timur Jauh Rusia mengingat adanya pasar yang pasti di mana mereka satu sama lain dapat saling menawarkan berbagai jenis komoditi dan selain itu juga karena sebelumnya memang sudah ada berbagai jalur laut yang menunjang komunikasi antar kedua negara.

Peningkatan hubungan di bidang perdagangan, keuangan, investasi dan teknologi secara meluas dengan negara-negara ang-

gota ASEAN bahkan akan menciptakan keuntungan dan peluang yang lebih besar bagi Rusia. Selain menyajikan diri sebagai negara sumber bahan mentah yang melimpah, barang-barang konsumsi serta teknologi modern, negara-negara ASEAN juga mampu menyediakan diri menjadi pasar alternatif yang penting bagi Jepang dan Korea Selatan, artinya ASEAN juga mampu memberikan kesempatan yang menguntungkan bagi calon-calon pembeli dari Rusia.

Mengingat sekarang ini negara-negara ASEAN tidak lagi memandang Rusia sebagai negara yang mengancam kepentingan ideologi dan militer mereka, maka yang masih menjadi penghambat utama dalam memperlancar jalinan ekonomi mereka dengan Rusia adalah hal-hal yang berkaitan dengan masalah tidak berlakunya nilai tukar rubel Rusia atau rendahnya daya saing sebagian besar barang-barang buatan Rusia.

Di lain pihak kelompok elit penguasa, khususnya di Malaysia dan Indonesia sekarang ini, berbeda dengan dahulu, menaruh minat untuk menjalin hubungan yang baik, mantap dan bersahabat dengan Moskwa. Hal ini dapat dijelaskan dari keinginan mereka untuk tetap mempertahankan suatu keseimbangan kepentingan negara-negara besar di Asia Tenggara, terlebih setelah pembubaran Uni Soviet dan penarikan mundur sebagian kekuatan Amerika Serikat dari kawasan Asia Tenggara. Rusia harus memanfaatkan kesempatan ini dan berupaya untuk meningkatkan hubungannya dengan ASEAN. Dalam prosesnya hal itu tidak hanya akan memperbaiki citra politiknya di sebagian Asia Tenggara ini tetapi juga akan mengenal lebih dekat berbagai pasar lokal serta meningkatkan barang dagangannya sendiri.

Walaupun dari segi geografis Oceania dan Pasifik Selatan itu jauh letaknya dari Rusia, akan tetapi para penguasa baru Moskwa menganggap wilayah tersebut merupakan bagian kawasan Asia-Pasifik yang teramat penting bagi kepentingan nasional Rusia.

Kepentingan tersebut pertama-tama ditentukan oleh peran yang dimainkan Australia dan Selandia Baru dalam masalah impor Rusia atas gandum, daging dan produk pertanian lainnya. Disamping itu beberapa negara kecil di Pasifik Selatan juga menyediakan kesempatan yang baik bagi armada penangkap ikan Rusia.

Kedua, Australia merupakan satu-satunya negara di Asia-Pasifik di mana masyarakat Rusianya cukup banyak. Mereka ini dengan kekalahan komunisme di Rusia telah mengungkapkan minat mereka untuk menjalin kembali hubungan dengan tanah leluhur mereka dan tak ada satu pemerintahan Rusia yang mengabaikan keinginan mereka.

Ketiga, Australia dan Selandia Baru memainkan peran penting dalam berbagai organisasi ekonomi regional, seperti Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*), Konferensi Kerja Sama Ekonomi Pasifik (*Pacific Economic Cooperation Conference*) atau Forum Kerja Sama Ekonomi Asia-Pasifik (*The Asia-Pacific Economic Cooperation Forum*). Sementara Rusia kini mulai mengambil langkah untuk menggabungkan diri dalam perekonomian dunia maupun regional, maka kiranya perlu adanya dukungan dari Australia dan Selandia Baru guna membantu Rusia untuk ikut ambil bagian dalam organisasi ekonomi tersebut dan organisasi serupa.

Hubungan Multilateral

Akhir kata perlu ditekankan bahwa dengan menitikberatkan hubungan bilateral dengan negara-negara regional dalam doktrin barunya mengenai Pasifik itu hendaknya Rusia jangan sampai meninggalkan usaha untuk menciptakan suatu mekanisme regional yang multilateral dalam mempertahankan perdamaian dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik serta menjalin kerja sama ekonomi regional yang multilateral dan yang tidak diskriminatif sifatnya.

Hal ini tidak dimaksudkan untuk memberi saran agar Rusia mengubah usaha-usahanya menjadi skema-skema yang mencurigakan seperti keamanan kolektif Asia yang telah diusulkan oleh pemerintah Rusia di akhir 1960-an. Sebaliknya hendaknya hal itu dianggap sebagai dukungan terhadap usulan negara-negara Asia-Pasifik lainnya yang dimaksudkan untuk menghindari konflik ekonomi dan militer serta untuk mengurangi ketegangan internasional.

Jadi, sebagai contoh, adalah menjadi kepentingan nasional Rusia sendiri untuk mendukung berbagai usaha yang dilakukan baik oleh negara-negara ASEAN maupun oleh Australia untuk mempertahankan perdamaian di kawasan Asia-Pasifik.

Akan tetapi, dengan berakhirnya "Perang Dingin" dan dengan adanya kemajuan yang dicapai dalam pemecahan konflik Kampuchea dan konflik Korea agaknya secara umum perhatian terhadap masalah keamanan regional di Asia-Pasifik mulai menurun.

Sebaliknya, masalah ekonomi telah menjadi titik perhatian utama dalam hubungan internasional global. Berbagai kontradiksi yang dulu muncul di antara bekas-bekas

sekutu selama periode "Perang Dingin" telah muncul ke permukaan dan dunia mulai terpecah menjadi blok-blok dagang yang saling bersaing. Sistem GATT dan perdagangan bebas kini berada dalam bahaya yang paling serius dibanding sebelumnya. Keadaan ini tentu saja amat merugikan kepentingan Rusia.

Oleh karena itu, Rusia perlu mendukung negara-negara regional di Pasifik yang melontarkan suaranya menentang adanya kecenderungan pembagian perekonomian ka-

wasan menjadi dua atau tiga blok perdagangan yang saling bersaing.

Dengan melakukan hal itu, Rusia akan memainkan peran sebagai anggota yang bertanggungjawab dalam masyarakat Pasifik dan internasional. Doktrin Pasifiknya yang didasarkan atas prinsip-prinsip seperti itu akan menunjukkan kepada dunia luar perhatian murni Rusia terhadap Asia-Pasifik dan dengan demikian menghindarkan timbulnya kecurigaan akan adanya motif-motif lain dalam kebijaksanaan baru luar negeri Rusia.

Dua Korea dan Proses Perdamaian di Asia Timur

Rizal Sukma

SELAMA empat dekade sejak usainya Perang Dunia II, kawasan Asia Timur merupakan wilayah di mana keterlibatan negara-negara besar -- Uni Soviet, Amerika Serikat, Cina dan Jepang -- mempengaruhi secara langsung persoalan-persoalan politik dan keamanan. Berbagai persoalan yang muncul di kawasan ini kerap kali semakin diperumit oleh keterlibatan mereka. Keterlibatan keempat negara besar ini merupakan konsekuensi logis dan fungsi dari letak geografis, kepentingan ekonomi, dan keamanan mereka di kawasan paling dinamis ini.

Selama hampir empat dekade pula, kawasan Asia Timur ditandai oleh berbagai konflik yang tidak hanya terjadi di antara negara-negara kawasan tetapi juga terutama melibatkan AS dan Uni Soviet. Pertentangan antara dua Korea, misalnya, dapat dipandang sebagai manifestasi langsung dari pertentangan AS dan US sejak era Perang Dingin pertama setelah PD II. Keterlibatan Cina dalam Perang Korea menyebabkan Beijing tetap menempatkan Korea Utara pada

posisi penting dalam strateginya di kawasan ini. Kekhawatiran Seoul terhadap serangan militer dari Pyongyang, mendorong Washington untuk menggelarkan kekuatan militernya di Korea Selatan. Persaingan Cina dan Uni Soviet, mendorong Moskwa untuk mempertahankan Pyongyang agar tidak jatuh ke dalam pengaruh Beijing.

Bagi RRC, selain Asia Tenggara, kawasan Asia Timur merupakan kawasan yang prioritas dalam kebijaksanaan luar negerinya. Di samping alasan-alasan strategis seperti arah koalisi Jepang-AS-Korea Selatan, kerja sama Uni Soviet-Korea Utara, dan penggelaran militer AS dan US, dinamika perkembangan ekonomi yang mengagumkan menjadikan stabilitas di kawasan ini penting bagi Beijing. Dengan demikian, Beijing berharap dapat memanfaatkan peluang-peluang kerja sama ekonomi yang ada untuk menopang program pembangunan ekonominya di dalam negeri.

Sekarang ini, menyusul runtuhnya tata global lama pasca-Perang Dingin kedua, kawasan Asia Timur juga mengalami transfor-

masi bertahap ke arah terciptanya tata regional baru yang lebih damai. Uni Soviet sudah tidak lagi dipandang sebagai sumber ancaman bagi stabilitas di kawasan, namun Rusia, yang menggantikan imperium komunisme tersebut, tetap harus diperhitungkan sebagai kekuatan besar yang masih memiliki kepentingan di kawasan ini. Pendekatan dalam hubungan Rusia-Jepang, meningkatnya peranan politik Jepang, normalisasi hubungan Rusia-Korea Selatan, dan kemungkinan normalisasi hubungan Cina-Korea Selatan, merupakan tanda-tanda perdamaian yang cukup menggembirakan di kawasan ini.

Tetapi, masa depan perdamaian di kawasan ini masih diwarnai oleh ketidakpastian dalam penyelesaian pertikaian antara dua Korea. Belum ditemukannya pola penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak dan ambisi nuklir Korea Utara merupakan dua isu yang cukup merisaukan dan menjadi faktor yang kerap disebut-sebut sebagai ancaman bagi terbentuknya tata regional baru yang bercirikan perdamaian dan kerja sama. Tulisan ini akan membahas masalah perdamaian di Semenanjung Korea dalam kaitannya dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam pendekatan negara-negara besar terhadap kawasan Asia Timur.

Dua Korea dan Interaksi Empat Kekuatan Besar

Kerumitan dalam proses perdamaian di kawasan ini dikarenakan oleh kompleksnya permasalahan baik pada tingkat bilateral maupun internasional.¹ Di satu pihak, pada

tingkat bilateral penyelesaian konflik antara Korea Selatan dan Korea Utara dipersulit oleh perbedaan-perbedaan ekonomi, sosial, dan politik yang berkembang dalam suasana ideologis masing-masing sejak berakhirnya Perang Dingin. Di lain pihak, setiap solusi yang ada harus pula selaras dengan keinginan kekuatan-kekuatan besar yang memiliki kepentingan terhadap situasi di Semenanjung Korea. Namun, sejak akhir dekade 1980-an mulai terlihat beberapa kemajuan baik pada tingkat bilateral antar-Korea maupun pada tingkat regional yang melibatkan kekuatan-kekuatan besar seperti Uni Soviet, RRC, AS, dan Jepang.

Perkembangan Hubungan Bilateral

Sejak berakhirnya Perang Korea, pihak-pihak yang berkepentingan dalam konflik di wilayah ini telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan stabilitas di Semenanjung Korea. Baik kedua Korea maupun kekuatan-kekuatan besar telah melontarkan berbagai usulan. Namun, upaya-upaya tersebut kerap kali kandas karena terjebak dalam proses pengajuan usulan dan usulan tandingan (*counter proposals*) yang berkepanjangan.² Kondisi ini berlangsung hampir selama empat dekade.

Kemajuan dalam perundingan perdamaian antara kedua Korea mulai terlihat sejak pertengahan dasawarsa 1980-an melalui prakarsa-prakarsa baru Palang Merah kedua negara yang sebelumnya kerap kali mengalami kemacetan sejak dimulai pada tahun 1971. Pembicaraan-pembicaraan Palang Merah sedikit banyak berhasil mencapai kemajuan dalam mendorong interaksi antara

¹Young Jae Kim, "An Alternative Approach to the Korean Reunification: Policy Recommendation," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 2 (Summer 1991): 236.

²Ibid., 235.

rakyat kedua negara dan pertukaran beberapa komoditi. Pada tahun 1984, misalnya, Korea Utara menawarkan bantuan beras, semen, dan obat-obatan bagi korban banjir di Korea Selatan. Meskipun awalnya agak ragu-ragu, pemerintah Seoul akhirnya menerima bantuan tersebut. Kemudian, pada tahun 1985, Palang Merah kedua belah pihak sepakat untuk mengizinkan pertukaran kunjungan antarkeluarga, artis, dan reporter.³ Sejak itu, kedua belah pihak kembali melakukan berbagai pembicaraan secara intensif untuk mewujudkan perdamaian dan reunifikasi.

Tetapi, secara keseluruhan, pembicaraan-pembicaraan yang dilakukan belum berhasil memecahkan masalah-masalah mendasar. Dalam hal ini, pihak Korea Selatan memandang Korea Utara tetap bertahan pada keinginannya sendiri, dan gaya negosiasi Pyongyang dipandang sebagai tidak fleksibel. Pyongyang kerap kali menempatkan masalah-masalah utama yang seharusnya menjadi agenda pembicaraan sebagai prasyarat setiap perundingan.⁴ Disamping itu, pihak Korea Selatan juga menunjukkan sikap yang sangat hati-hati dan curiga terhadap setiap usulan yang dilontarkan oleh Korea Utara.

Namun, sejak tahun 1988 "kemenangan" cenderung berpihak kepada Korea Selatan. Lewat *nordpolitik* yang dilancarkan oleh Presiden Roh Tae-Woo, posisi diplomatik Korea Selatan dalam dunia internasional

semakin mapan. Prakarsa-prakarsa diplomasi Seoul berhasil mengembangkan hubungan Korea Selatan dengan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Korea Selatan mulai menanamkan modalnya di Uni Soviet, melalui perusahaan-perusahaan besar seperti Goldstar, Hyundai, Samsung, Daewoo, dan Lucky-Goldstar. Sampai tahun 1988, Seoul berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan 128 negara dan menjadi anggota 51 organisasi internasional. Sedangkan Pyongyang hanya berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan 99 negara, dan berafiliasi dengan 21 organisasi.⁵

Dalam hal ini, Korea Utara mau tidak mau mulai menerima realitas yang ada dan melakukan beberapa perubahan dalam kebijaksanaannya. Misalnya, bulan Juli 1988 Korea Utara mengusulkan diselenggarakannya pembicaraan militer dan politik tingkat tinggi untuk membahas apa yang disebutnya sebagai "usul-usul perdamaian komprehensif" yang memuat sejumlah isu politik dan militer secara spesifik. Usul ini dilontarkan sebagai jawaban atas usulan Presiden Roh Tae-Woo mengenai penyelenggaraan sebuah konferensi tingkat tinggi antara kedua belah pihak. Seoul menyambut baik usulan Pyongyang tersebut, dan pada tanggal 2 Februari dan 2 Maret 1989 diselenggarakan pertemuan pendahuluan. Namun, pertemuan ini terhenti karena delegasi Korea Utara meninggalkan meja perundingan sebagai protes terhadap latihan militer Korea Selatan-AS "Team Spirit 89" yang dilaksanakan bersamaan dengan penyelenggaraan pembicaraan tersebut.⁶

³Lihat, Dalgon Lee, "Negotiation Strategy between the Two Korea: With Emphasis on Politico-Military Affairs," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 2 (Summer 1991): 211.

⁴Hong-kyoo Park, "Korean Peace Process and the Regional Security in Northeast Asia," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 2 (Summer 1991): 272.

⁵Byung Joon Ahn, *A Comparative Study of South and North Korea* (Seoul: National Unification Board, 1988), 243.

⁶Hong-Kyoo Park, *ibid.*

Kemajuan historis yang dicapai kemudian adalah dalam hal keanggotaan kedua Korea dalam PBB. Sejak pertengahan tahun 1991, kedua Korea bersama-sama mengajukan permohonan untuk dapat diterima sebagai anggota PBB, yang kemudian mendapat rekomendasi dari Dewan Keamanan PBB pada tanggal 8 Agustus 1991. Kemudian, sidang Majelis Umum PBB pada tanggal 17 September 1991, dengan resmi menerima Korea Selatan dan Korea Utara sebagai anggota PBB yang ke-161 dan ke-162. Peristiwa ini merupakan salah satu kemajuan yang paling berarti yang pernah dicapai. Meskipun demikian, rasa tidak puas masih mewarnai Pyongyang. Kemajuan ini memang merupakan suatu kemenangan bagi Korea Selatan yang menginginkan adanya dua Korea dalam keanggotaan PBB. Sebelumnya Korea Utara menuntut hanya ada satu kursi PBB untuk kedua Korea.⁷

Terlepas dari siapa yang "menang" dan "kalah" dalam hal ini, masuknya kedua Korea sebagai anggota PBB telah mendorong meningkatnya dialog-dialog perdamaian di antara kedua belah pihak. Pada bulan Oktober 1991, setelah sempat tertunda selama 10 bulan sejak tiga kali pertemuan pada tahun 1990, kedua negara membuka kembali perundingan pada tingkat perdana menteri di Pyongyang. Dalam pertemuan tersebut, kedua pihak untuk pertamakalinya sepakat untuk menyusun suatu perjanjian yang bertujuan menghentikan pertikaian mereka yang telah berlangsung selama empat dekade. Kesepakatan itu berupa rancangan perjanjian formal nonagresi dan rekonsiliasi untuk mengakhiri konfrontasi politik dan militer antara kedua belah pihak.⁸

⁷*Media Indonesia*, 23 September 1991.

⁸*Kompas*, 25 Oktober 1991.

Kesepakatan tersebut menjadi perjanjian formal setelah ditandatangani dalam Pertemuan Tingkat Perdana Menteri ke-6 pada tanggal 13 Desember 1991. Kesepakatan historis tersebut antara lain memuat pernyataan tidak akan mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, menghormati sistem politik masing-masing, menghilangkan penggunaan kekuatan militer, dan kesepakatan untuk mendirikan kantor perantara di Panmunjom. Kedua belah pihak secara prinsipil juga menyetujui rencana denuklirisasi Semenanjung Korea, meskipun masih berbeda mengenai bagaimana pelaksanaannya.⁹ Dengan demikian, perjanjian ini merupakan perjanjian politik yang paling berarti untuk pertama kalinya antara kedua Korea.¹⁰

Perubahan di Lingkungan Eksternal

Kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam hubungan kedua Korea tersebut tampaknya berkaitan erat dengan perkembangan di lingkungan eksternal. Perkembangan yang paling jelas adalah perubahan yang terjadi dalam hubungan antara kedua Korea dengan Uni Soviet, Cina, Jepang, dan AS, menyusul normalisasi hubungan Beijing-Moskwa bulan Mei 1989.

Perkembangan dalam hubungan Korea Selatan-Uni Soviet merupakan perubahan pertama dalam hubungan dua Korea dengan salah satu dari empat negara besar di kawasan. Pada bulan April 1989, kedua negara membuka perwakilan dagang masing-masing di Seoul dan Moskwa, dan kemudian pada tanggal 8 Desember diikuti oleh kesepakatan untuk membuka hubungan tingkat

⁹*Kompas*, 13 Desember 1991.

¹⁰*Kompas*, 14 Desember 1991.

konsuler yang resmi beroperasi pada bulan Maret 1990. Tidak lama kemudian, Presiden Roh Tae-Woo dan Mikhail Gorbachev mengadakan KTT mereka yang pertama di San Fransisco pada tanggal 4 Juni 1990. Sejak itu, pembicaraan-pembicaraan untuk meningkatkan hubungan dan kerja sama menghasilkan normalisasi hubungan antara Seoul dan Moskwa pada tanggal 30 September 1990. Peristiwa ini menandai dimulainya era baru tidak hanya dalam hubungan antara Korea Selatan dan Uni Soviet, tetapi juga dalam hubungan-hubungan internasional di Asia Timur.¹¹

Dalam KTT di Moskwa bulan Desember 1990, Korea Selatan dan Uni Soviet sepakat untuk membangun kerja sama ekonomi yang saling menguntungkan. Pada bulan Januari 1991, Korea Selatan berjanji untuk memberikan pinjaman sebesar US\$3 juta untuk kurun waktu 3 tahun, termasuk US\$1,5 juta dalam bentuk pinjaman mengikat bagi pembelian barang-barang konsumen dari Korea Selatan. Di samping itu, Seoul juga berjanji untuk menanam modalnya bagi pengembangan sumber daya alam di Uni Soviet.¹²

Pertemuan ketiga antara Roh dan Gorbachev bulan April 1991 membuka jalan bagi hubungan yang lebih erat di antara kedua negara. Dalam pertemuan tersebut Gorbachev memberikan dukungannya terhadap aplikasi Korea Selatan untuk menjadi anggota PBB. Sebaliknya, Roh berjanji untuk segera mencairkan bantuan Korea Selatan bagi Uni Soviet sebesar US\$800 juta dalam bentuk kredit perdagangan dalam rangka membantu kekurangan bahan pangan di Uni

Soviet serta untuk mendukung rencana investasi pengembangan gas alam di Sakhalin. Selain itu, perdagangan di antara kedua negara menunjukkan peningkatan yang cukup besar (lihat Tabel 1).¹³

Tabel 1
PERDAGANGAN KOREA SELATAN - UNI SOVIET
(dalam Juta US\$)

Tahun	1986	1987	1988	1989	1990
Impor	49,9	76,2	100,0	207,7	519,0
Ekspor	63,9	97,0	178,0	391,7	370,0

Perubahan kebijaksanaan Uni Soviet terhadap Korea Selatan ini mendapat kecaman keras dari Korea Utara. Menurut Presiden Kim Il Sung, manuver Moskwa dimaksudkan untuk mengabadikan perpecahan di Semenanjung Korea. Namun Pyongyang tidak memiliki banyak pilihan dalam mengekspresikan ketidakpuasannya terhadap Moskwa. Ketergantungan ekonomi, politik, dan militer Korea Utara terhadap Uni Soviet sangat tinggi. Moskwa adalah mitra dagang Pyongyang yang terpenting. Lebih dari 50% jumlah perdagangannya adalah dengan Uni Soviet, dan 70% dari jumlah utang luar negerinya adalah kepada Moskwa.¹⁴

Dalam hal ini, Korea Utara memang bisa berpaling kepada Cina, namun pendekatan Beijing terhadap Semenanjung Korea juga sedang mengalami perubahan. Bagi Cina, prioritas terhadap pembangunan dan reformasi ekonomi di dalam negeri mendorong Beijing untuk mengambil kebijaksanaan

¹¹Kim Hakjoon, "The Republic of Korea's Policy to Bring Peace in the Korean Peninsula," *Journal of East Asian Affairs* VI, no. 1 (Winter/Spring 1992): 5-6.

¹²Ibid., 43.

¹³Byong-Joon Ahn, "South Korean-Soviet Relations: Contemporary Issues and Prospect," *Asian Survey* XXXI, no. 9 (September 1991): 821.

¹⁴*Asiaweek*, 15 Juni 1990.

Korea yang tidak berbeda dengan Moskwa, terutama kesamaan sikap dalam memandangi arti penting terpeliharanya stabilitas dan keamanan di kawasan. Beijing dan Moskwa menekankan arti penting suatu langkah komprehensif yang mencakup: (a) pembinaan kerja sama antara Korea Selatan dan Korea Utara; (b) mengurangi kecurigaan Korea Selatan terhadap tujuan militer Soviet di kawasan; dan (c) mempertinggi rasa percaya diri Seoul terhadap kemampuan pertahanannya sendiri.¹⁵ Dalam konteks demikian, Cina mulai meningkatkan hubungan dengan Korea Selatan seraya tetap mempertahankan hubungan baik dengan Korea Utara.

Peningkatan itu antara lain terlihat di bidang perdagangan. Nilai perdagangan kedua negara yang hanya US\$188 juta pada tahun 1990, meningkat menjadi US\$3.820 juta pada tahun 1990 (lihat Tabel 2). Korea Selatan terutama mengeksport barang-barang elektronik, besi dan produk-produk baja, serat-serat sintetik, dan pupuk kimia, dan mengimpor sutra, katun, makanan ternak dan batubara dari RRC. Pertukaran perdagangan antara kedua negara ini didukung pula oleh sifat ekonomi yang komplementer di antara keduanya. Di satu pihak, Korea Selatan ingin mengembangkan pasar RRC untuk diversifikasi pasar ekspor, sementara di pihak lain RRC membutuhkan perluasan perdagangan dengan Korea Selatan yang memiliki pasar terbesar kedua di Asia bagi bahan-bahan mentah dan hasil industri ringan yang menjadi komponen ekspor Cina yang utama.¹⁶

¹⁵Herbert J. Ellison, *The Soviet Union & Northeast Asia* (Lanham: University Press of America, 1989), 47-48.

¹⁶Hee Mock Noh, "The Development of Korean Trade and Investment in PRC," *Korea and World Affairs* XIII, no. 3 (Fall 1989): 430.

Di bidang investasi, sampai sekarang RRC sudah berhasil menarik para pengusaha dan perusahaan-perusahaan besar Korea Selatan untuk menanamkan modal mereka di Cina. Misalnya, sejak awal tahun 1980, *Goldstar* telah mendirikan pabrik elektronik di Zhouhai, Provinsi Guangdong untuk mengembangkan usaha patungan yang akan memproduksi TV berwarna bagi keperluan pasar dalam negeri RRC dan juga diekspor ke Korea Selatan sendiri. *Samsung* juga sudah merencanakan bisnis yang sama di Shenzhen. Perusahaan-perusahaan besar lainnya, seperti *Daewoo* dan *Lucky-Goldstar*, di samping perusahaan-perusahaan menengah dan kecil, juga sudah masuk ke Cina.

Tabel 2

PERDAGANGAN KOREA SELATAN - RRC
(dalam US\$ Juta)

Tahun	Total	Ekspor	Impor	Neraca
1979	19	4	15	-11
1980	188	115	73	42
1981	353	205	148	57
1982	129	48	81	-33
1983	134	51	83	-32
1984	462	229	233	-4
1985	1.290	683	607	76
1986	1.289	668	621	47
1987	1.679	813	866	-53
1988	3.087	1.700	1.387	313
1989	3.140	1.440	1.700	-260
1990	3.820	1.550	2.270	-720

Sumber: Ahn Byung-Joon, "Prospects for Sino-South Korean Relations: A Korean Perspective, *Journal of East Asian Affairs* VI, no. 1 (Winter/Spring 1992): 59.

Berubahnya realitas politik di Asia Timur ini mau tidak mau membuat Korea Utara harus menilai ulang kebijaksanaannya

selama ini. Contoh yang paling jelas adalah "keterpaksaan" Pyongyang untuk menjadi anggota PBB bersama Seoul, sekalipun sebelumnya Korea Utara menolak ajakan Korea Selatan untuk mengajukan lamaran bersama. Meskipun demikian, perubahan-perubahan itu juga memberikan peluang-peluang baru bagi pengembangan hubungan Korea Utara dengan dunia internasional. Misalnya, pendekatan AS dan Jepang terhadap Korea Utara juga mengalami kemajuan-kemajuan yang cukup berarti.

Perubahan pendekatan Jepang terhadap Korea Utara dimulai sejak pidato Presiden Roh Tae-Woo pada tanggal 7 Juli 1988. Dalam pidato itu, Roh mengatakan bahwa Seoul tidak akan menentang upaya-upaya perbaikan hubungan antara Jepang dan AS dengan Korea Utara, dan bahkan akan mendukung setiap upaya demikian.¹⁷ Pernyataan Roh itu disambut baik oleh Jepang karena selama ini keinginan Tokyo untuk mengembangkan hubungan baik dengan Pyongyang terbentur pada komitmennya terhadap Seoul. Padahal Jepang beranggapan bahwa pengisolasian Korea Utara tidak memberikan sumbangan apapun bagi stabilitas dan perdamaian di Semenanjung Korea maupun Asia Timur.¹⁸

Selama pembicaraan-pembicaraan pendahuluan, Jepang mendapat kesulitan untuk menciptakan kondisi perundingan perbaikan hubungan tanpa syarat. Pyongyang antara lain tetap menuduh Jepang berkeinginan untuk mengabadikan "dua Korea" dan me-

nuntut Tokyo untuk membayar pampasan perang (*reparations*) kepada Korea Utara atas penderitaan yang mereka alami selama pendudukan Jepang dari tahun 1910 sampai 1945. Dalam hal ini Tokyo cukup banyak mengalah. Misalnya, pada tanggal 30 Maret 1989 PM Noboru Takeshita menyampaikan rasa "penyesalan yang mendalam" dari rakyat Jepang terhadap rakyat Korea. Secara eksplisit Takeshita juga menegaskan kembali keinginan Tokyo untuk meningkatkan hubungan dengan Republik Rakyat Korea Demokratik.¹⁹

Kemajuan yang agak berarti terjadi pada musim panas tahun 1990 ketika Wakil Perdana Menteri Korea Utara Lee Chong Ok mengatakan kepada Wakil Ketua Partai Sosialis Jepang (PSJ) Wataru Kubo bahwa pemerintah Korea Utara akan menyambut baik kunjungan bersama delegasi PSJ dan Partai Liberal Demokrasi (LDP) yang dipimpin oleh Shin Kanemaru, mantan Wakil Perdana Menteri Jepang, pada bulan September 1990.²⁰ Dalam kunjungan tersebut, Kanemaru kembali memenuhi tuntutan Korea Utara untuk menyatakan rasa penyesalan Jepang atas tindakannya di masa lalu. Kanemaru juga berjanji untuk menyelesaikan masalah pampasan perang meskipun kedua negara belum membuka hubungan diplomatik. Dalam kesempatan yang sama, Presiden Kim Il Sung juga menyampaikan keinginannya untuk menjalin hubungan yang baik dengan Jepang. Namun, Pyongyang masih tetap mengajukan beberapa syarat termasuk penyelesaian masalah pampasan perang, meskipun berulang kali Tokyo mengemukakan bahwa pihaknya mengingin-

¹⁷Young Sun Song, "North Korea's Nuclear Issue and Its Relationship with U.S. and Japan," *Korean Observer* XXIII, no. 1 (Spring 1992): 88.

¹⁸Seung Kyun Ko, "Japan and Two Koreas: Japanese Policy Toward South Korea's New Nordpolitik," *Korean Observer* XXII, no. 2 (Summer 1991): 174.

¹⁹Hong Nack Kim, "Japanese-North Korean Relations: Problems and Prospects," *Korean Observer* XXII, no. 2 (Summer 1991): 192-193.

²⁰*Ibid.*, 193.

kan dialog perbaikan hubungan tanpa syarat.

Sampai sekarang, proses pendekatan Jepang-Korea Utara ini masih terus berlangsung, dan tampaknya masih akan membutuhkan waktu. Beberapa kendala politik di dalam negeri Jepang sendiri, terutama keberatan dari pihak kementerian luar negeri Jepang, masih belum dapat diatasi sepenuhnya oleh para pemimpin Jepang yang mendukung normalisasi hubungan Seoul-Tokyo. Tiga putaran perundingan selama enam bulan pertama tahun 1991, belum menghasilkan kemajuan yang berarti. Namun, kontak-kontak ekonomi dan politik cenderung meningkat dan akan terus berlangsung dalam tahun-tahun berikutnya.²¹

Hubungan AS-Korea Utara juga mengalami beberapa perubahan. Kedua negara telah mengadakan pertemuan tingkat konsuler untuk pertama kalinya pada tahun 1989 di Beijing, dan pada tahun 1990 telah dilaksanakan 8 pertemuan serupa.²² Melunaknya pendekatan AS terhadap Korea Utara ini, di samping untuk mendukung *nordpolitik* Korea Selatan, juga disebabkan oleh berubahnya sikap Pyongyang mengenai pengembangan tentara AS yang hilang selama Perang Korea. Misalnya, pada tanggal 28 Januari 1990, Korea Utara menyerahkan lima orang tentara. Bulan Oktober 1990, Wakil Presiden Korea Utara Pak Song-Chol mengatakan bahwa pihaknya ingin mengembangkan hubungan dengan AS atas dasar "pondasi baru." Sebaliknya, AS mulai meningkatkan pertukaran ilmiah dan juga menyatakan ke-

inginannya untuk membuka hubungan telepon dan telegram ke Korea Utara.²³

Sampai bulan September 1991, kontak-kontak untuk perbaikan hubungan AS-Korea Utara telah berlangsung selama 17 kali. Namun, seperti halnya dalam hubungan Korea Utara-Jepang, hubungan kedua negara ini juga masih mengalami banyak hambatan. Kemajuan-kemajuan yang diperoleh masih belum sebanding dengan perbedaan-perbedaan yang ada di antara mereka.

Isu Nuklir Korea Utara

Dugaan dan tuduhan bahwa Korea Utara sedang memproduksi senjata nuklir, merupakan salah satu hambatan utama bagi perbaikan hubungan Korea Utara dengan AS dan Jepang. Baik AS maupun Jepang memandang bahwa masalah ini merupakan ancaman utama, yang tidak hanya dapat mengancam keamanan Korea Selatan tetapi juga dapat mengganggu perdamaian dan stabilitas di seluruh Asia-Pasifik.

Isu nuklir Korea Utara ini semakin merebak ketika hasil pantauan satelit AS mengidentifikasi fasilitas nuklir di wilayah Yangbyon, yang diduga telah mulai beroperasi sejak tahun 1987. Fasilitas nuklir itu bertenaga 30.000 Kw, dan pihak intelijen AS yakin bahwa dua dari reaktor nuklir yang ada merupakan langkah awal dari rencana pembuatan senjata nuklir. Korea Utara diperkirakan juga akan mampu memproduksi 1 kiloton bom nuklir. Batas produksi ini dirasa cukup rasional karena sekarang ini Pyongyang sudah mampu memproduksi dan me-

²¹*The Far East & Australasia 1992* (London: Europa Publications Limited, 1991), 451.

²²Rhee Sang-Woo, "North Korea in 1990: Lone-
some Struggle to Keep Chu Ch'e," *Asian Survey* XXXI,
no. 1 (Januari 1991): 76.

²³*Korea Annual 1991* (Seoul: Yanhap News Agency, 1991), 310-311.

ngembangkan rudal-rudal SCUD yang mampu membawa 1 ton bom nuklir berdaya jangkau 320 km. Kalau rencana ini terwujud, maka rudal-rudal nuklir Korea Utara akan mampu menjangkau seluruh sasaran penting di Korea Selatan.

Pihak Korea Selatan sendiri cukup yakin kalau Korea Utara memang sedang mengembangkan senjata pemusnah massal tersebut. Menurut sebuah perkiraan dari Korea Selatan, dalam hal rencana pembangunan nuklir Korea Utara memiliki 3.000 pekerja; 25 orang ahli bergelar Ph.D. yang memperoleh pendidikan dari Uni Soviet dan 1.500 peneliti lainnya. Menurut perkiraan ini, jelas bahwa tingkat teknologi yang dimiliki Korea Utara sekarang ini sudah memadai untuk pengembangan senjata nuklir.²⁴

Kekhawatiran Korea Selatan ini tampaknya didasarkan atas kecenderungan Korea Utara untuk memberikan prioritas bagi pengembangan kekuatan militer. Tanpa kehadiran pasukan AS, secara kuantitas kekuatan militer Korea Selatan jauh berada di bawah Korea Utara. Personil militer Korea Utara berjumlah 1 juta orang, sedangkan Korea Selatan didukung oleh 650.000 orang. Jumlah tank-tank tempur yang dimiliki Korea Selatan, yakni 3.500 berbanding 250 tank tempur.

Masalah nuklir ini menjadi isu keamanan yang rumit oleh karena sikap keras Korea Utara yang menolak dilakukannya inspeksi oleh *International Atomic Energy Agency* (IAEA). Pyongyang tetap bersikeras bahwa masalah inspeksi itu harus dikaitkan dengan masalah kehadiran pasukan AS di Korea Selatan. Meskipun Korea Utara ikut menandatangani perjanjian *Non-Proliferation Treaty*

(NPT), Pyongyang menegaskan bahwa pihaknya tidak akan menandatangani kesepakatan-kesepakatan tindak lanjutnya, seperti kesepakatan untuk mengizinkan inspeksi IAEA, sebelum Korea Selatan mengemukakan penarikan mundur seluruh senjata nuklir AS dari wilayahnya.²⁵ Di lain pihak, Washington menolak untuk mengaitkan masalah pengembangan senjata nuklir Korea Utara dengan masalah penarikan mundur senjata nuklirnya dari wilayah Korea Selatan. Disamping itu, mengenai kebijaksanaan nuklirnya di Semenanjung Korea, AS menjalankan kebijaksanaan "tidak membenarkan atau pun menyangkal."

Tabel 3

PERBANDINGAN KEKUATAN MILITER
KOREA UTARA DAN KOREA SELATAN

	Korea Utara	Korea Selatan
Jumlah Pasukan	1.000.000	650.000
Tank Tempur Utama	3.500	1.550
Pesawat Tempur	706	380
Pembom	80	0
Misil Permukaan ke Permukaan	69	12
Misil Anti Pesawat	176	540
Tank Ringan	650	-
Kapal Selam	24	3

Sumber: *Military Balance 1990-1991*.

Sikap Pyongyang ini mendorong AS untuk memobilisasi tekanan internasional terhadap Korea Utara. Bersama Jepang dan Korea Selatan, AS terus-menerus menekan Korea Utara untuk mengizinkan IAEA melakukan inspeksi. Posisi Pyongyang mulai

²⁴Young Sun Song, "The Korean Nuclear Issue," *Korea and World Affairs* XV, no. 3 (Fall 1991): 476.

²⁵Young Sun Song, "North Korea's Nuclear Issue," 83.

berubah sejak akhir Juli 1992, ketika kementerian luar negeri Korea Utara mengusulkan sebuah deklarasi bersama Selatan dan Utara mengenai zona bebas nuklir di Semenanjung Korea. Dalam usulan itu, penekanan tawaran Korea Utara bukan lagi penarikan mundur senjata nuklir AS, tetapi jaminan dari negara-negara nuklir mengenai zona bebas nuklir ini harus diberikan pada saat yang bersamaan, dan pembicaraan tidak lagi dilakukan dengan AS tetapi langsung antara dua Korea.²⁶

Usulan Korea Utara ini disambut baik oleh Korea Selatan maupun AS. Pada tanggal 8 November 1991, Presiden Roh Tae-Woo mengeluarkan pernyataan yang memberikan jaminan bahwa Korea Selatan tidak akan memproduksi, memiliki, dan menjual senjata nuklir. Sehingga, untuk pertama kalinya dalam sejarah, kedua Korea berhasil menandatangani sebuah pernyataan bersama mengenai "Usulan Denuklirisasi Korea" tanpa bantuan dari pihak luar pada tanggal 31 Desember 1991. Kemajuan berikutnya dicapai ketika Korea Utara akhirnya bersedia untuk mengizinkan IAEA melakukan inspeksi akhir bulan Januari 1992, meskipun Pyongyang tetap menyinggung tuntutanannya mengenai penarikan mundur senjata nuklir AS.²⁷

²⁶Ibid., 80.

²⁷*Jakarta Post*, 31 Januari 1992.

Kesimpulan

Secara keseluruhan, kecenderungan politik internasional di Asia Timur sekarang ini sedang bergerak ke arah penataan kembali hubungan-hubungan yang lebih baik. Proses perdamaian yang terjadi pada tingkat bilateral dua korea mendapat momentum yang positif dari proses peredaan ketegangan antarkekuatan besar pada tingkat global dan regional. Inti permasalahannya adalah, bagaimana menjaga momentum yang ada agar tetap kondusif bagi langkah-langkah membangun sikap saling percaya (*confidence-building measures*) di antara kedua Korea. Realitas yang ada menunjukkan bahwa sikap saling percaya ini cukup menentukan bagi kelanjutan dan masa depan perdamaian di Semenanjung Korea khususnya dan di Asia Timur umumnya.

Peran kondusif dari negara-negara besar sangat dibutuhkan dalam proses ini. Pendekatan silang antara AS dan Jepang terhadap Korea Utara dan antara Cina dan Rusia terhadap Korea Selatan merupakan faktor yang positif bagi percepatan tercapainya perdamaian antara Seoul dan Pyongyang. Melalui proses demikian asumsi lama bahwa Semenanjung Korea merupakan ajang langsung dari persaingan komunisme-kapitalisme diharapkan akan memudar. Sehingga, proses penyelesaian menyeluruh atas masalah-masalah bilateral di antara keduanya akhirnya ditentukan oleh rakyat Korea sendiri.

Teknologi dan Keunggulan Komparatif

Hadi Soesastro

Angsa Terbang di Atas Pasifik

EKONOM Jepang, Kaname Akamatsu, yang pertama kali mengembangkan konsep perubahan dinamis dalam pembagian kerja internasional (*international division of labor*), pada tahun 1930-an menggunakan perumpamaan "angsa-angsa yang terbang" untuk melukiskan suatu pola pembangunan ekonomi yang melibatkan pembagian kerja internasional yang berkembang secara dinamis. Baru pada tahun 1960-an gagasannya itu mulai tersebar di luar Jepang melalui tulisannya yang terbit dalam bahasa Inggris.¹ Tetapi hanya pada tahun 1980-an gagasannya itu menjadi populer setelah pada tahun 1985 diperkenalkan oleh Saburo Okita dalam suatu pertemuan besar untuk membicarakan kerja sama ekonomi Pasifik, yaitu PECC (*Pacific Economic Co-*

operation Conference).² Pada tahun 1988 Profesor Sadli memperkenalkan gagasan itu kepada masyarakat luas di Indonesia melalui salah satu kolomnya di majalah *Tempo*.³

Paradigma "angsa terbang" (*flying geese*) itu membayangkan sejumlah ekonomi di suatu kawasan yang bergerak maju (terbang) dalam suatu formasi. Di Indonesia tidak lazim, dan hanya dari gambar, kita dapat melihat gugusan angsa-angsa terbang yang bermigrasi ke daerah panas pada musim dingin. Biasanya, formasi angsa terbang itu berbentuk huruf V. Susunan itu mengibaratkan perbedaan tingkat pembangunan ekonomi di antara sejumlah negara. Negara yang berada pada posisi yang lebih depan akan mengalihkan industri-industri yang te-

²Saburo Okita, "Prospect of the Pacific Economies" dalam *Pacific Economic Cooperation -- Issues and Opportunities*, Report of the Fourth Pacific Economic Cooperation Conference, Seoul, 29 April-1 Mei 1985 (Seoul: Korea Development Institute, Juni 1985), 18-29.

³Mohammad Sadli, "Angsa Terbang di Atas Pasifik," *TEMPO*, 4 Juni 1988.

¹Kaname Akamatsu, "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries," *The Developing Economies*, no. 1 (1962).

lah "tua" ke negara-negara yang berada di belakangnya, dan proses ini berlangsung karena terjadi perubahan dalam keunggulan komparatif.

Di kawasan Pasifik, menurut pengamatan Saburo Okita, tengah berlangsung pembagian kerja yang berubah secara dinamis, seperti yang digambarkan oleh angsa-angsa terbang itu. Pembagian kerja ini jelas berbeda dari pembagian kerja horisontal yang terdapat di Eropa Barat, yang ditandai oleh perdagangan barang manufaktur antar sesama negara industri yang umumnya berada pada tahap pembangunan yang sama dan mempunyai latar belakang kebudayaan yang sama. Pembagian kerja di kawasan Pasifik ini juga tidak bersifat vertikal seperti yang berlangsung antara suatu negara industri dengan negara berkembang pemasok sumber alam. Yang dapat kita amati di kawasan Pasifik rupanya memang suatu pembagian kerja yang tidak hanya bersifat horisontal, yaitu melibatkan pengalihan seluruh proses

pembuatan suatu barang industri, tetapi juga bersifat vertikal, yaitu di mana sub-proses tertentu saja yang dialihkan ke negara lain. Kini sudah lazim kita temui barang-barang yang dihasilkan melalui proses produksi di berbagai negara di kawasan.

Okita berpendapat bahwa keanekaragaman, baik dari segi tingkatan pembangunan maupun dari segi pemilikan sumber alam, sejarah dan kebudayaan, yang terdapat di Pasifik itulah yang telah memungkinkan berkembangnya pola pembangunan "angsa terbang" itu. Selain itu, tampaknya pembagian kerja internasional ini telah menciptakan suatu hubungan Utara-Selatan yang cukup harmonis di kawasan Pasifik. Dalam Tabel 1 di bawah ini Okita mencoba menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pola pembagian kerja di kawasan Pasifik, dengan memberikan bobot yang hanya bersifat indikatif dan bukan berdasarkan pengukuran.

Tabel 1

PEMBAGIAN KERJA ANTARA NEGARA-NEGARA DI PASIFIK

	Pasar	Sumber Alam	Modal	Barang Modal	Teknologi	Tenaga Kerja
Amerika Serikat	4	3	4	3	4	1
Jepang	3	1	4	4	4	1
Australia dan Selandia Baru	2	3	1	1	2	1
NIB Asia ^a	2	1	1	2	2	2
ASEAN	2	3	1	1	1	3
Cina	2	2	1	1	1	4

Catatan: Angka-angka menunjukkan bobot, dari terendah (1) ke tertinggi (4).
^aNegara Industri Baru di Asia, terdiri dari Korea, Taiwan, Hong Kong; sebenarnya di antara negara-negara ini juga terdapat perbedaan, dan Taiwan, misalnya, seharusnya diberi bobot modal yang lebih besar.

Sumber: Saburo Okita, lihat catatan kaki No. 1.

Penggunaan perumpamaan "angsa terbang" untuk menggambarkan perkembangan di kawasan Pasifik ini ternyata tidak diterima oleh semua orang (negara). Cina tidak senang melihat dirinya berada di belakang, apalagi dalam formasi yang dipimpin Jepang. Karenanya, Cina seringkali digambarkan sebagai seekor burung besar yang terbang berdampingan dengan angsa-angsa tersebut.⁴ Pertanyaan yang segera timbul adalah: Jika Cina hanya bersedia ikut terbang di samping, dapatkah Cina mengambil bagian dalam proses pembangunan ekonomi yang dinamis di kawasan ini? Paradigma "angsa terbang" ini sebenarnya tidak hanya menggambarkan globalisasi produksi dan migrasi industri yang terjadi di kawasan ini tetapi sekaligus juga laju pertumbuhan yang tinggi yang dicapai oleh negara-negara di kawasan ini. Dalam tulisannya Profesor Sadli bertanya sejauh mana Indonesia bisa mengikuti gerak cepat angsa-angsa yang terbang di Pasifik itu. Proposisi yang diajukannya adalah sebagai berikut: "Karena Indonesia berada di kawasan yang dinamis ini, pertumbuhan ekonominya bisa ketarik, asal mau dan tidak 'digondeli' oleh bandulan-bandulan yang dibuatnya sendiri."⁵

Menanggapi berbagai kritik, 'Okita pernah menyatakan bahwa susunan negara dalam formasi angsa terbang itu bukanlah sesuatu yang bersifat tetap. Ia mengajukan proposisi yang intinya adalah bahwa posisi suatu negara dalam pembagian kerja di kawasan ini dapat berubah jika negara bersangkutan dapat mempercepat peningkatan kemampuannya di bidang *teknologi*. Dari

Tabel 1 di atas memang dapat disimpulkan bahwa di antara sejumlah faktor yang mempengaruhi pembagian kerja internasional itu, faktor teknologilah yang tampaknya dapat lebih segera dimanipulir. Persoalan meningkatkan kemampuan teknologi, dan akuisisi teknologi umumnya, merupakan bidang kajian yang kini mendapatkan sorotan utama.⁶ Peranan faktor teknologi dalam keunggulan komparatif juga bukan merupakan suatu topik pembahasan baru.⁷ Kita juga segera diingatkan pada teori daur hidup produk (*product life cycle*)-nya Raymond Vernon, dan peranan teknologi dalam proses relokasi industri secara internasional.⁸ Yang menarik untuk dipelajari adalah bagaimana di kawasan Pasifik daur hidup produk itu dapat dipercepat dan diperpendek. Vernon sendiri telah melihat bahwa daur hidup produk cenderung mengalami *truncation*, dan menjadi semakin pendek oleh karena terjadinya globalisasi produksi yang dipelopori oleh perusahaan multinasional.⁹

Esai ini terlebih dahulu akan membahas proposisi Profesor Sadli, yaitu mengapa perkembangan kawasan yang dinamis itu bisa ikut menarik maju negara-negara yang berada di kawasan itu. Bahasan ini akan dilanjutkan dengan suatu diskusi ringkas tentang teknologi dan perubahan keunggulan kom-

⁶Lihat misalnya, survey pustaka oleh J.L. Enos, "Transfer of Technology," *Asian-Pacific Economic Literature* 3, no. 1 (Maret 1989): 3-37.

⁷Lihat Hadi Soesastro dan Mari Pangestu (penyunting), *Technological Challenge in the Asia-Pacific Economy* (Sydney: Allen & Unwin, 1990).

⁸Raymond Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle," *The Quarterly Journal of Economics* 80 (1966): 190-207.

⁹Raymond Vernon, "The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 41 (1979), 255-267.

⁴Lihat, misalnya, Edward K.Y. Chen, "Hong Kong's Role in Asian and Pacific Economic Development," *Asian Development Review* 7, no. 2 (1989): 35.

⁵Sadli, "Angsa Terbang".

paratif di kawasan Pasifik. Esai ini diakhiri dengan pembahasan mengenai tantangan perkembangan ini bagi Indonesia.

Perubahan Keunggulan Komparatif dan Dinamika Ekonomi Kawasan Pasifik

Dinamika ekonomi kawasan Pasifik yang ditandai oleh perubahan keunggulan komparatif segera terlihat dari perubahan struktur perdagangan negara-negara di kawasan itu serta perdagangan intrakawasan sendiri. Perkembangan yang sangat mencolok adalah meningkatnya ekspor barang manufaktur, yang tampaknya juga telah menjadi motor pertumbuhan yang utama bagi banyak negara berkembang di kawasan Asia-Pasifik. Perkembangan ini telah memungkinkan sejumlah negara naik kelas (*graduate*) dan menjadi Negara Industri Baru (NIB) dan memberikan harapan bagi berbagai negara lain untuk mengikutinya. Bahkan suatu proses "catching up" tampaknya tengah berlangsung di kawasan ini. Perubahan keunggulan komparatif di kawasan Asia-Pasifik ini dapat dilihat, misalnya, dari perubahan indeks RCS (*revealed comparative advantage*), seperti terlihat pada Tabel 2.¹⁰

Paul Krugman menawarkan suatu teori sederhana untuk menerangkan mengapa sejumlah negara di kawasan Pasifik, dengan menerapkan kebijaksanaan yang berorientasi ke luar dan yang mendorong ekspor barang manufaktur, telah dapat mencapai ke-

majuan teknologi yang pesat.¹¹ Ia memulai pembahasannya dengan mengajukan pendapat bahwa alasan yang jelas bagi produsen untuk memproduksi ataupun melakukan "sourcing" di suatu negara berkembang adalah upah buruh yang rendah. Tetapi ia mempersoalkan mengapa hal ini tidak terjadi lebih awal, dan berpendapat bahwa penyebabnya adalah sejumlah faktor, seperti lingkungan sosial, prasarana fisik yang terbelakang, ketidakpastian penyediaan listrik dan transportasi, yang menyebabkan perbedaan upah yang sangat mencolok itu tidak dapat diterjemahkan ke dalam biaya produksi yang lebih rendah. Tetapi ia juga bertanya mengapa keadaan itu kini telah berubah dengan pesat, terutama di kawasan Pasifik.

Menurut Krugman faktor terpenting adalah perubahan dalam kebijaksanaan perdagangan (*trade policy*) negara-negara berkembang sendiri, serta adanya semacam efek penularan (*contagion effect*) karena keberhasilan yang dicapai perusahaan-perusahaan manufaktur akan melahirkan pengikut-pengikutnya. Krugman secara ringkas menjabarkan kembali arti pentingnya perubahan kebijaksanaan perdagangan tersebut. Oleh karena semakin banyak negara berkembang mengubah strateginya ke arah rezim perdagangan yang lebih terbuka atau yang secara eksplisit mendorong ekspor, mereka menjadi semakin menarik bagi perusahaan-perusahaan untuk mengambil risiko dan mencoba mengeksport barang-barang manufaktur.

Ada tiga alasan mengapa strategi substitusi impor tidak mendorong, bahkan meng-

¹⁰Indeks RCA adalah $[E(ih)/E(h)] / [W(i)/W]$ di mana $E(ih)$ adalah ekspor produk i dari negara h , $E(h)$ adalah ekspor total negara h , sedangkan $W(i)$ adalah ekspor total dunia untuk produk i , dan W adalah keseluruhan ekspor dunia.

¹¹Paul Krugman, "Technology and Changing Comparative Advantage in the Pacific Region," dalam Hadi Soesastro dan Mari Pangestu, *Technological Challenge*, 25-37.

hambat ekspor. Pertama, adanya sejumlah efek langsung yang menghambat ekspor, seperti penjatahan devisa untuk mengimpor bahan baku dan bahan setengah jadi, peraturan "local content" yang meningkatkan biaya operasi, serta tarif-tarif perdagangan. Kedua, adalah persaingan antara industri substitusi impor dengan calon eksportir untuk mendapatkan modal dan tenaga kerja terlatih yang langka. Ketiga, adalah efek makroekonomi: tingkat inflasi di negara berkembang biasanya lebih tinggi daripada di negara industri, dan karena itu mata uangnya secara periodik harus didevaluasi untuk dapat bersaing di pasar internasional. Pem-

batasan impor memungkinkan penundaan devaluasi, sehingga nilai tukar mata uangnya tidak menguntungkan bagi para eksportir. Itulah sebabnya mengapa di negara-negara yang menganut kebijaksanaan substitusi impor baik tingkat impornya maupun tingkat ekspornya rendah.

Perubahan dalam kebijaksanaan perdagangan ini bukanlah satu-satunya faktor. Yang ingin digambarkan oleh Krugman dengan efek penularan itu adalah proses di mana keberhasilan negara-negara berkembang untuk mengembangkan kegiatan manufaktur yang berorientasi ekspor telah

Tabel 2

PERKEMBANGAN INDEKS REVEALED COMPARATIVE ADVANTAGE (RCA)
NEGARA-NEGARA DI KAWASAN ASIA-PASIFIK

Sektor Industri ^a	Tahun	Je-pang	Ko-rea	Hong Kong	Tai-wan	Singa-pura	Indo-nesia	Malay-sia	Fili-pina	Thai-land
Padat Karya	1976	1,38	6,06	6,91	-	0,94	0,01	0,29	0,84	1,29
	1980	1,17	5,63	6,48	6,14	0,93	0,07	0,44	1,29	1,63
	1985	0,89	4,18	5,74	5,58	0,72	0,45	0,56	0,67	1,89
Padat Tenaga Terdidik	1976	2,25	0,76	0,70	-	0,61	0,00	0,10	0,02	0,05
	1980	2,42	1,19	1,23	0,51	0,51	-	0,12	0,05	0,13
	1985	2,10	1,84	0,87	0,78	0,43	-	0,04	0,02	0,14
Padat Modal	1976	1,68	0,39	0,18	-	0,45	0,05	0,68	0,20	0,31
	1980	1,80	0,74	0,23	0,43	0,56	0,12	0,58	0,25	0,65
	1985	1,50	0,53	0,44	0,48	0,59	0,24	0,40	0,42	0,23
Padat Teknologi	1976	2,10	1,39	2,06	-	1,75	-	0,64	0,04	0,17
	1980	2,13	1,46	1,59	1,81	1,80	0,04	0,98	0,14	0,52
	1985	2,08	1,16	1,45	1,44	1,19	0,05	1,39	0,78	0,54

^aPadat karya (*unskilled labor*): SITC 65, 664-666, 81-85, 89 kecuali 896 dan 897.
Padat tenaga terdidik (*human capital*): SITC 55, 62, 64, 69, 775, 78, 79, 885, 896, 897.
Padat modal: SITC 51, 52, 67, 68, 71-74, 751.
Padat teknologi: SITC 54, 56-59, 752, 759, 76, 77 kecuali 775, 88 kecuali 885, 87.

menciptakan momentumnya sendiri. Hal ini terjadi karena setiap perusahaan yang berhasil melakukan ekspor barang manufaktur dari negara berkembang akan membuat negara itu menjadi semakin menarik bagi perusahaan lainnya untuk melakukan hal yang sama. Perusahaan yang memulai investasi untuk melakukan ekspor barang manufaktur biasanya menghasilkan pengetahuan yang dapat digunakan perusahaan lain, karena pengetahuan itu tidak mungkin disimpan untuk dirinya sendiri saja. Bagi suatu perusahaan multinasional dari negara maju, pengetahuan itu antara lain menyangkut cara menyesuaikan teknologi produksinya, mengelola tenaga kerja, serta mengadakan kerja sama dengan pemasok lokal. Perusahaan lokal perlu mempelajari cara-cara membangun hubungan pemasaran dan distribusi di pasar internasional.

Teori yang diajukan Krugman, yang dinamakannya teori "It", menyatakan bahwa keberhasilan dalam ekspor barang-barang manufaktur itu tidaklah semata-mata disebabkan oleh perubahan ke arah kebijaksanaan yang berorientasi pasar tetapi karena adanya sejenis *eksternalitas*, yaitu eksternalitas informasi: perusahaan-perusahaan pionir membantu mendemonstrasikan kepada perusahaan-perusahaan lain tentang kemungkinan melakukan ekspor barang-barang manufaktur secara menguntungkan, sehingga kebijaksanaan yang berorientasi ke luar itu akan menyebabkan peningkatan ekspor dari dan juga peningkatan teknologi di negara-negara yang ternyata memang mempunyai keunggulan komparatif.

Menurut Krugman berbagai negara memiliki "It", yaitu kemampuan untuk menghasilkan barang-barang manufaktur secara bersaing, tetapi sejumlah negara lain tidak memilikinya. Tetapi kita hanya dapat

mengetahui apakah suatu negara memiliki "It", hanya jika ada yang mencoba untuk memproduksi di negara itu. Untuk melakukan itu suatu perusahaan harus mengeluarkan investasi yang besar dengan risiko bahwa negara yang bersangkutan ternyata tidak memiliki "It". Jadi sangat mungkin bahwa suatu negara memiliki "It" tetapi tidak mempunyai peluang untuk membuktikannya karena tidak ada yang bersedia mengambil risiko. Oleh karena itu, Krugman beranggapan bahwa perubahan kebijaksanaan perdagangan dapat mengakibatkan peningkatan ekspor barang-barang manufaktur secara tajam karena perubahan kebijaksanaan itu dapat merangsang beberapa perusahaan untuk mencoba mengekspor barang-barang manufaktur. Secara tiba-tiba saja negara itu akan dapat membuktikan dirinya sebagai tempat di mana upah buruh yang rendah dapat diterjemahkan ke dalam ongkos yang rendah.

Kawasan Pasifik, terutama Asia-Pasifik (Asia Timur), tampaknya telah membuktikan dirinya mempunyai "It". Semula hal ini ditunjukkan hanya oleh NIB Asia (Korea, Taiwan, Hong Kong), tetapi kini telah menjalar ke Asia Tenggara. Negara-negara ASEAN satu per satu telah mengubah kebijaksanaan substitusi impornya ke strategi promosi ekspor, dan Indonesia adalah negara ASEAN yang terakhir melakukan perubahan ini. Peningkatan arus investasi perusahaan menengah dan kecil Jepang secara besar-besaran ke Thailand sejak sekitar 1987 jelas menunjukkan efek penularan itu. Meningkatnya penanaman modal Jepang yang berorientasi ekspor ke Indonesia disebabkan antara lain oleh keterbatasan negara ASEAN lainnya untuk menampung jumlah arus investasi yang meningkat dengan deras, tetapi juga karena berbagai perubahan kebi-

jaksanaan di Indonesia sendiri yang telah dapat meningkatkan daya saing internasional barang-barang manufakturnya. Perkembangan yang juga sangat menarik adalah bahwa arus investasi Jepang ke Asia Tenggara ini diikuti oleh arus investasi dari NIB Asia dalam jumlah besar pula.¹²

Sudah jelas bahwa Jepang kini telah menjadi inti (*core*) dari pembentukan suatu struktur produksi regional di Pasifik. Investasi Jepang telah dan akan terus memainkan peran yang penting dalam pembentukan struktur produksi regional tersebut. Seperti dinyatakan para pengamat Jepang sendiri, investasi Jepang tampaknya memang "digunakan untuk membentuk suatu sistem pembagian kerja internasional" di kawasan Pasifik.¹³ Negara-negara ASEAN telah menjadi bagian integral dari struktur itu, dan dari perspektif Jepang, kawasan ASEAN kini dilihat sebagai basis produksi (untuk ekspor) yang menarik.⁴

Dampak dari investasi Jepang, terutama sejak paruh kedua tahun 1980-an, sangat nyata, terutama oleh karena nilai investasinya meningkat secara tajam. Pada tahun 1980, keseluruhan jumlah investasi Jepang baru mencapai US\$5 milyar, dan pada tahun 1984 meningkat menjadi sedikit di atas US\$10 milyar. Dua tahun kemudian nilai in-

vestasi Jepang meningkat menjadi US\$22 milyar, pada tahun 1988 mencapai US\$47 milyar, dan pada akhir Maret 1991 telah mencapai kira-kira 16 kali nilainya pada tahun 1980.

Peningkatan investasi Jepang di Asia tampaknya didorong oleh peningkatan persaingan, terutama dari NIB Asia, dan untuk mempertahankan daya saing internasional yang merosot sebagai akibat apresiasi Yen secara tajam pada tahun 1985-1986. Pola investasi Jepang ke Asia juga telah mengalami perubahan.¹⁵ Salah satu perkembangan menarik dalam investasi Jepang ke Asia adalah bahwa investasi oleh produsen akhir juga diikuti oleh investasi oleh sejumlah pemasok tradisionalnya, termasuk perusahaan skala kecil/menengah. Perkembangan ini telah menciptakan pola investasi yang terintegrasi. Perkembangan lain yang menarik adalah meningkatnya bagian subsektor mesin (umum, listrik, dan transpor) dalam investasi total Jepang, yang kini meningkat mencapai di atas 60% dari sekitar 30% pada tahun 1970-an.¹⁶ Di Asia, pangsa 60% dari subsektor ini terlihat baik di NIB Asia maupun di negara-negara ASEAN, padahal di negara-negara yang disebut terakhir bagian itu kurang dari 15% pada tahun 1970-an. Industri permesinan merupakan industri yang melibatkan proses "multi-produksi" yang sangat sesuai bagi pengembangan pembagi-

¹²Lihat misalnya, Thee Kian Wie, "The Investment Surge from the Asian Newly-Industrialising Countries into Indonesia," Juni 1991; juga Tran Van Tho, "Technology Transfer in the Asian Pacific Region: Implications of Trends Since the Mid-1980s," *JCER Discussion Paper*, no. 19 (August 1991).

¹³Lihat analisa Hirobumi Takaoka, "Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1987," dalam *Exim Review* 9, no. 2 (Maret 1989): 111.

¹⁴Akiyoshi Sato dan Akira Aoki, "The Role of ASEAN States as Production Bases," Bag. I dan II, *Pacific Business and Industries* I, no. 3 dan no. 4, 1989.

¹⁵Perkembangan ini secara lebih rinci dibahas dalam tulisan Hadi Soesastro, "Southeast Asia's Expectations of Japan with Respect to Investment," dalam *JASA [Japan and Southeast Asia] -- A New Era of Cooperation* (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1990). 7-27.

¹⁶Tran Van Tho, "New Trends in Japan's Foreign Direct Investment and Implications for the Division of Labour in the Asian Pacific Region: A Preliminary Examination," *JERC Discussion Paper*, no. 1 (Juni 1987).

an kerja yang bersifat intraindustri dan intraperusahaan di antara berbagai negara yang mempunyai keunggulan komparatif yang berbeda.

Peningkatan investasi Jepang yang dimaksudkan untuk mengembangkan pembagian proses produksi ini mencerminkan kuatnya orientasi globalisasi yang dianut perusahaan multinasional Jepang sekarang ini. Survei yang diselenggarakan oleh Japan Association of Machinery Exporters pada bulan November 1986, yakni setelah apresiasi Yen yang tajam itu, menunjukkan bahwa lebih dari 40% dari semua perusahaan merencanakan untuk melakukan ekspansi produksi di luar Jepang (*overseas production*). Untuk semua industri, rasio produksi luar negeri (*overseas production ratio*) pada tahun 1986 baru mencapai 3,6%, tetapi diproyeksikan untuk naik menjadi 6,5% pada tahun 1987 dan 12,4% pada tahun 1992. Survei yang sama yang dilakukan setahun kemudian menunjukkan bahwa rasio itu telah meningkat menjadi 8,6% pada tahun 1987, dan rencana yang baru meningkatkan rasio itu menjadi 12,3% pada tahun 1988 dan 20,6% pada tahun 1992.¹⁷ Sangat mungkin rencana untuk tahun 1992 itu sudah terlampaui.

Peningkatan investasi Jepang telah dipepori oleh investasi dalam subsektor mesin listrik dan elektronik. Rasio produksi luar negeri di subsektor ini telah lama meningkat. Pada tahun 1986, rasio produksi luar negeri dalam produksi radio kaset, misalnya, oleh anak perusahaan (*subsidiaries*) Jepang di lima negara Asia (Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Malaysia) saja telah hampir mencapai 60% dari seluruh produksi perusahaan-perusahaan Jepang. Pangsa

produksi anak perusahaan Jepang dalam keseluruhan produksi radio kaset di kelima negara tersebut mencapai hampir 50%.

Perubahan pola investasi Jepang itu tentu mempengaruhi arus perdagangan antara Jepang dan negara-negara di mana Jepang melakukan investasi. Perusahaan multinasional Jepang memainkan peranan besar karena bagian yang besar dalam ekspor mereka dikirimkan kepada anak perusahaan mereka di luar negeri. Misalnya, komponen elektronik seperti semikonduktor dikirimkan dari perusahaan induk ke berbagai anak perusahaan di sejumlah negara untuk dirakit menjadi berbagai produk. Perkembangan seperti ini telah meningkatkan perdagangan intraperusahaan. Bagian dari perdagangan intraperusahaan dalam ekspor perusahaan multinasional Jepang di sektor permesinan merupakan yang terbesar dan menunjukkan kecenderungan untuk terus meningkat.

Suatu hasil kajian Japan Economic Research Center memperkirakan bahwa peningkatan yang tajam (21% per tahun) dalam investasi Jepang ke luar negeri akan berlanjut hingga tahun 1993; setelah itu diperkirakan akan tumbuh lebih lambat (6% per tahun) hingga tahun 2000.¹⁸ Walaupun demikian pada tahun 2000 nilai investasi Jepang diperkirakan akan mencapai US\$130 milyar dan jumlah stok investasi luar negeri Jepang akan mencapai lebih dari US\$1,2 triliun. Selain itu diperkirakan pula bahwa pada tahun 2000 rasio produksi luar negeri akan mencapai 15% untuk seluruh produksi manufaktur, 45% untuk bidang mesin listrik, dan antara lain, 31% untuk bidang otomotif. Impor barang manufaktur oleh Je-

¹⁷Takaoka, "Trends in Japan's", 109.

¹⁸Masatoshi Suzuki et.al., "Can the World Economy be Restructured?" (Tokyo: The Japan Economic Research Center, Mei 1988).

pang juga akan meningkat, terutama karena peningkatan impor intraperusahaan. Rasio ini, yang dikenal sebagai *reverse import ratio* diperkirakan akan meningkat dari 14% pada tahun 1986 menjadi 21% pada permulaan tahun 1990-an, dan akan meningkat menjadi 53% pada tahun 2000. Rasio ini akan mencapai angka yang tinggi di bidang otomotif, alat-alat elektronik rumah tangga, produk pulp dan kertas, barang logam *nonferrous*. Apakah gambaran ini menunjukkan arah perubahan keunggulan komparatif di Pasifik, khususnya Asia-Pasifik, di masa depan? Bagaimana kedudukan ASEAN dan struktur produksi regional di tahun 2000 itu?

Seperti dinyatakan dalam proposisi Profesor Sadli tadi, kedudukan Indonesia dan negara-negara ASEAN dalam proses globalisasi di kawasan Pasifik dan arah perkembangan investasi Jepang (dan dari NIB Asia) sangat tergantung dari kebijaksanaan yang diterapkan oleh negara-negara ASEAN sendiri. Ulasan di atas telah menunjukkan bahwa ASEAN merupakan basis produksi yang menarik bagi Jepang (juga Korea dan Taiwan), dan terpulang pada ASEAN sendiri untuk dapat memanfaatkan peluang ini dengan seoptimal mungkin.

Upaya untuk mengerti faktor-faktor yang menentukan (*determinants*) dari investasi Jepang ke luar negeri, khususnya ke ASEAN, kiranya dapat membantu Indonesia dan negara-negara ASEAN untuk mengidentifikasi kebijaksanaan yang secara efektif dapat ikut mengarahkan investasi Jepang di ASEAN. ASEAN dapat saja secara pasif membiarkan Jepang yang menentukan perkembangan keunggulan komparatif masing-masing, tetapi ada pula kemungkinan bahwa ASEAN perlu untuk menentukan kedudukan yang ingin dicapai dalam sistem pembagian kerja internasional yang berkembang di

Pasifik.

Sebuah studi mengenai motivasi investasi luar negeri Jepang di bidang manufaktur di sejumlah negara di Asia menunjukkan bahwa dua pertimbangan yang utama adalah untuk mempertahankan pasar atau mengembangkan pasar.¹⁹ Pertimbangan berikutnya adalah insentif yang diberikan oleh pemerintah di negara tuan rumah. Yang menarik untuk dicatat adalah bahwa upah buruh yang rendah bukanlah merupakan pertimbangan terpenting dalam investasi Jepang di NIB Asia dan ASEAN. Sejak permulaan tahun 1980-an, upah murah telah menjadi faktor yang kurang penting.²⁰ Studi lain menyatakan bahwa faktor-faktor yang penting bagi investasi di NIB Asia adalah: (a) nilai tukar yang realistis; (b) produktivitas tenaga kerja; dan (c) upah nominal.²¹ Pentingnya faktor prasarana juga diungkapkan. Bagi investasi di ASEAN, faktor-faktor yang terpenting adalah: (a) keberhasilan ekonomi (*economic performance*); (b) mulai berlangsungnya spesialisasi dalam rangka pembagian kerja secara horisontal; (c) kebijaksanaan pengembangan industri kecil dan menengah sebagai industri penunjang. Demikian pula prasarana juga dilihat sebagai faktor penting. Studi yang dibuat oleh Sato dan Aoki menyimpulkan bahwa dua faktor yang mempengaruhi perluasan investasi Jepang di negara-negara ASEAN adalah situasi ketenagakerjaan (ketersediaan dan harga

¹⁹Van Tho, "New Trends".

²⁰Lihat misalnya, Hirokazu Sati, "Foreign Direct Investment of Japanese Corporations and Its Determinant," makalah disampaikan pada FAIR Conference, Tokyo, 20-22 April 1988.

²¹Makoto Sakurai, "The Trend of Japan's Overseas Direct Investment: What are the Determining Factors?" makalah disampaikan pada FAIR Conference, Tokyo, 20-22 April 1988.

buruh, manajer, dan insinyur, dan masalah pengelolaan tenaga kerja) serta prasarana.²²

Pada tahun 1990, stok investasi Jepang di bidang manufaktur di lima negara ASEAN (kecuali Brunei) telah mencapai lebih dari US\$10 milyar, kira-kira hampir setengah dari keseluruhan investasi Jepang di kawasan itu, dan kira-kira mendekati 20% dari keseluruhan stok investasi Jepang di bidang manufaktur. Jumlah ini jelas tidak kecil. Melihat dinamika perkembangan di kawasan Pasifik, investasi Jepang ke negara-negara ASEAN tampaknya akan berlanjut. Yang menarik untuk mulai diamati adalah datangnya "gelombang ketiga" investasi Jepang di Asia Tenggara.²³ Jenis investasi ini berbeda dari yang berlangsung dalam dua gelombang terdahulu. Investasi gelombang pertama, yang terjadi pada akhir 1960-an dan berlangsung pada tahun 1970-an, merupakan investasi yang ditujukan untuk pasar dalam negeri dan berlangsung di bawah strategi substitusi impor. Tidaklah mengherankan jika investasi ini umumnya membawa teknologi yang "tua", bahkan yang telah usang.

Investasi gelombang kedua, yang dimulai sejak permulaan tahun 1980-an, tetapi meningkat secara tajam pada paruh kedua tahun 1980-an, merupakan relokasi industri dan dilakukan untuk mempertahankan daya saing ekspor produk-produk manufaktur perusahaan-perusahaan Jepang. Teknologi yang dibawa oleh investasi ini sudah lebih maju, dan lebih muda dalam daur hidup produk, daripada yang dialihkan dalam ge-

lombang pertama. Investasi gelombang ketiga merupakan bagian dari strategi globalisasi perusahaan-perusahaan Jepang, dan dilakukan untuk memantapkan keunggulan Jepang di dunia di berbagai bidang industri yang berdasar pada teknologi yang baru, seperti *optic fibres*, *fine ceramics*, dan *micro-processors*. Hanya industri intinya (*core industries*) saja yang akan dipertahankan di Jepang sendiri, sedangkan berbagai industri penunjangnya *sejak semula* sudah akan dibangun di luar Jepang. Ini berarti bahwa daur hidup produk akan semakin diperpendek (*truncated*). Tantangan bagi Indonesia dan negara-negara ASEAN adalah untuk menyiapkan diri mengantisipasi datangnya gelombang ketiga investasi Jepang ini, yang sekaligus akan membawa teknologi yang semakin maju dan tinggi.

Jika sekarang belum terjadi, maka sudah banyak anggapan bahwa dalam waktu dekat kawasan Asia-Pasifik akan memasuki "era industri teknologi tinggi" dan bahwa "era upah buruh Asia yang murah" tidak akan dapat dipertahankan lebih lama. Bahkan Denis Fred Simon, Associate Professor of International Business and Technology pada Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, berpendapat bahwa melihat arah dan peningkatan persaingan global dewasa ini, keberhasilan untuk memasuki dan mempertahankan sektor-sektor industri berteknologi tinggi itu akan sangat penting artinya bagi masa depan ekonomi-ekonomi di kawasan Pasifik.²⁴

²²Sato dan Aoki, "Role of ASEAN".

²³Hadi Soesastro, "Integrasi Ekonomi Internasional, Regional, dan Nasional," dalam Hadi Soesastro (penyunting), *Untuk Kelangsungan Hidup Bangsa* (Jakarta: CSIS, 1991).

²⁴Denis Fred Simon, "High Teehnology, Human Resourees, and the Globalization of the Pacific Region," dalam Karen Minden (penyunting), *Pacific Cooperation in the Science and Technology*, Laporan Seoul Symposium, PECC Science and Technology Task Force (Hawaii: The East West Center, 1991), 27-32.

Tantangan Teknologi di Kawasan Pasifik

Bersamaan dengan meningkatnya perdagangan intrakawasan Pasifik, khususnya dalam barang-barang manufaktur, juga terjadi peningkatan yang pesat dalam perdagangan teknologi di kawasan Pasifik. Sampai tahun 1985 Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara di kawasan Pasifik yang merupakan eksportir neto dari teknologi. Pada tahun 1985 itu ekspor teknologi oleh Amerika Serikat mencapai US\$8,5 milyar. Jepang semula merupakan pengimpor neto, tetapi kini pasti sudah menjadi pengekspor neto. Selama dua dasawarsa terakhir ekspor teknologi Jepang meningkat sebesar 20% per tahun, sedangkan impornya meningkat dengan 12% per tahun.²⁵ Impor teknologi oleh negara-negara ASEAN juga meningkat dengan pesat. Pada tahun 1980, nilai impor teknologi oleh negara-negara ASEAN berjumlah sekitar US\$460 juta. Dalam periode 1972-1985, impor teknologi oleh Thailand, misalnya, telah meningkat sebesar 11 kali.

Seperti dapat diduga dari pembahasan dalam bagian terdahulu, bagian yang cukup besar dalam perdagangan teknologi merupakan perdagangan antarperusahaan. Kira-kira 80% ekspor teknologi oleh Amerika bersifat antarperusahaan. Di Malaysia, berdasarkan data kontrak teknologi yang tercah, sekitar 80% dibuat antara perusahaan multinasional dengan anak perusahaannya (*fully owned subsidiary*). Hal ini menunjuk-

kan bahwa investasi merupakan jalur utama bagi arus teknologi.

Pola perdagangan teknologi antara Amerika dan Jepang berbeda secara nyata. Berdasarkan data pembayaran untuk teknologi, kira-kira 20% dari penerimaan Amerika berasal dari negara-negara berkembang, sedangkan 60% dari penerimaan Jepang berasal dari negara-negara berkembang. Kecuali untuk Filipina, Jepang merupakan pemasok teknologi yang terutama bagi NIB Asia dan negara-negara ASEAN. Pada tahun 1986 nilai total ekspor teknologi Jepang adalah sekitar US\$1,7 milyar, kira-kira seperlima nilai ekspor teknologi Amerika. Dari jumlah itu kira-kira 70% adalah ke negara-negara Pasifik, dan 19% ke Eropa. Bagian dari Asia-Pasifik kira-kira 40% dari keseluruhan ekspor teknologi Jepang. Lima negara Asia pengimpor teknologi Jepang yang terbesar pada tahun 1986 adalah Korea (23%), Cina (21%), Indonesia (16%), Taiwan (9%), dan Thailand (6%).²⁶

Menurut bidangnya, ekspor teknologi Jepang ke Asia-Pasifik mengalami perubahan yang mencolok. Pada tahun 1986 peringkat pertama diduduki oleh enjiniring dan mesin listrik (30,6%), padahal pada tahun 1972 bagian dari bidang ini hanya 13,9% dari keseluruhan ekspornya (dan 14,5% pada tahun 1980). Teknologi transportasi juga meningkat sahamnya, dari 5,2% pada tahun 1972 menjadi 13,7% pada tahun 1980 dan 17,4% pada tahun 1985. Sebaliknya, bidang enjiniring kimia mengalami penurunan dari sahamnya yang sangat dominan, yaitu 38,9% pada tahun 1972 dan 20,0% pada tahun

²⁵Ulasan di bawah ini mengambil data-data yang dilaporkan dalam tulisan Mingsarn Santikarn Kaosa-ard, "Technology Transfer within the Pacific-Asian Region," dalam Robert A. Scalapino et.al. (penyunting), *Pacific-Asian Economic Policies and Regional Interdependence* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), 199-218.

²⁶Data-data diambil dari tulisan Michiyuki Ueno-hara, "Technology Transfer in Japan: Past and Present," dalam Karen Minden, *Pacific Cooperation*, 13-20.

1980 menjadi 11,9% pada tahun 1986. Teknologi lainnya yang sahamnya cukup berarti pada tahun 1986 adalah bijih besi (5,4%) dan keramik (4,4%).²⁷ Perubahan ini sejalan dengan perubahan dalam pola investasi Jepang ke kawasan ini.

Sudah jelas bahwa jalur "alih teknologi" dari Jepang yang terutama adalah investasi luar negeri (PMA). Selain PMA, jalur lain bagi arus teknologi adalah lisensi, ekspor pabrik, OEM (*original equipment manufacturing*), "turn-key contract", franchising, dan subkontrak internasional. Seperti disebutkan terdahulu, bidang investasi Jepang di kawasan Asia-Pasifik, khususnya ASEAN, yang berkembang paling cepat dalam beberapa tahun terakhir ini adalah elektronik. Kawasan Asia-Pasifik tampaknya telah menjadi pusat dari industri elektronik global. Ekspor barang-barang elektronik kini merupakan komoditi ekspor yang pertama atau kedua terpenting untuk sebagian besar NIB Asia.

Dalam rencana pembangunan lima tahun Korea yang ke-6 (1987-1991), industri elektronik, bersama-sama dengan industri mesin dan otomotif, ditetapkan sebagai inti dari pembangunan ekonomi Korea. Pada tahun 1987, nilai total produksi industri elektroniknya mencapai US\$15 milyar, kira-kira sepersepuluh Jepang, dan sekitar 10% dari keseluruhan nilai tambah keseluruhan sektor industri manufakturnya. Sejak tahun 1980 ekspor barang elektronik mencapai 20% per tahun. Industri elektronik dapat dibagi dalam tiga subsektor, yaitu barang elektronik rumah tangga (*consumer electronics*), kom-

ponen (*electronic parts and components*), dan elektronik industri (*industrial electronics*). Pada tahun 1985, 33% nilai produksi Korea termasuk barang elektronik rumah tangga, 44% komponen, dan 21% peralatan industri. Kecenderungan yang tampak adalah penurunan proporsi subsektor pertama dan peningkatan proporsi subsektor terakhir. Yang menarik untuk dicatat adalah bahwa industri elektronik Korea masih sangat tergantung pada impor komponen, terutama dari Jepang.²⁸

Saham industri elektronik Taiwan adalah sekitar 15% dari keseluruhan industri manufakturnya, dan meliputi hampir seperempat nilai keseluruhan ekspornya. Produksinya masih didominasi barang elektronik untuk rumah tangga, tetapi bagian dari elektronik industri dan komponen mengalami peningkatan yang tajam. Hong Kong berkonsentrasi dalam produksi barang-barang yang termasuk "low-end-products", tetapi juga telah berkembang menjadi *core* dari struktur produksi semikonduktor regional.²⁹ Di Singapura terlihat kecenderungan industri elektroniknya untuk mengarah pada produksi peralatan elektronik untuk industri. Sebagian besar produksi peralatan industri ini dilakukan oleh investor yang berasal dari Amerika dan Eropa, sedangkan investasi Jepang memang lebih terpusat pada barang-barang elektronik untuk rumah tangga. Malaysia merupakan negara perakitan semikonduktor yang utama. Produksi komponen ini merupakan 80% dari seluruh kegiatan industri elektroniknya. Industri elektronik Thailand, yang umumnya didominasi produk barang-

²⁷Data-data ini bersumber dari *Report on the Survey of Research and Development*, yang diterbitkan oleh Statistics Bureau, Office of the Prime Minister (Tokyo), berbagai penerbitan.

²⁸Kikuo Hiraguchi, "Latest Trends in Electronics & Electric Industries in Southeast Asia," dalam *Pacific Business and Industries* II, no. 4, 1989, 20-29.

²⁹Jeffrey Henderson, *The Globalisation of High Technology Production* (London: Routledge, 1989).

barang elektronik untuk rumah tangga, belakangan ini menunjukkan perkembangan yang sangat pesat.

Tabel 3 menunjukkan perubahan keunggulan komparatif negara-negara di kawasan

Asia-Pasifik dalam sejumlah produk industri elektronik. Hong Kong dan Singapura mempunyai keunggulan komparatif yang tinggi dalam produksi radio, misalnya, tetapi keunggulan komparatif itu telah menurun. Sebaliknya, Malaysia menunjukkan pe-

Tabel 3

PERKEMBANGAN REVEALED COMPARATIVE ADVANTAGE (RCA)
PRODUK ELEKTRONIK TERTENTU UNTUK BEBERAPA NEGARA ASIA-PASIFIK

	Tahun	761	762	764	776
Korea	1976	2,78	3,03	-	7,22
	1980	8,53	5,30	1,62	4,73
	1985	6,11	5,27	1,38	3,08
Taiwan	1976	-	-	-	-
	1980	8,95	9,14	4,57	3,50
	1985	6,71	6,99	2,44	1,86
Hong Kong	1976	0,32	13,33	-	3,28
	1980	1,62	13,82	1,27	4,70
	1985	2,54	5,71	2,63	2,47
Singapura	1976	3,49	5,04	-	12,39
	1980	4,89	10,72	2,05	9,80
	1985	4,23	6,96	1,59	4,99
Indonesia	1976	-	-	-	0,002
	1980	-	-	-	0,66
	1985	-	-	-	0,58
Malaysia	1976	-	1,12	-	0,82
	1980	-	1,13	0,45	13,01
	1985	-	7,85	0,99	13,69
Filipina	1976	-	-	-	0,002
	1980	-	-	-	1,25
	1985	-	3,67	-	10,46
Thailand	1976	-	-	-	2,56
	1980	-	-	-	-
	1985	-	-	-	-

Catatan: - = sangat tidak berarti.
SITC 761: televisi; 762: radio; 764: tape-recorder dan peralatan audio lainnya; 776 semikonduktor.

Sumber: Edward K.Y. Chen, "The Electronics Industry", lihat catatan kaki No. 30, 33.

ningkatan yang pesat dalam keunggulan komparatif di bidang semikonduktor. Hal ini mencerminkan penggeseran kegiatan perakitan dari NIB Asia ke Malaysia dan negara-negara ASEAN lainnya. Dalam industri semikonduktor inilah tampak dengan jelas berkembangnya suatu pola spesialisasi (pembagian kerja) di kawasan Asia-Pasifik, yang berkembang secara dinamis. Dalam industri ini pula, paradigma "angsa terbang" mendapatkan dukungan yang kuat.³⁰

Kegiatan manufaktur semikonduktor terdiri dari empat tahapan yang masing-masing melibatkan tingkat keterampilan berbeda dan intensitas faktor produksi yang berbeda pula. Tahap "design and mask making" memerlukan tenaga insinyur rancang-bangun dan produksi yang berkaliber tinggi. Tahap "wafer fabrication" bersifat padat modal dan memerlukan standar presisi serta pengawasan kualitas produk yang tinggi. Tahap perakitan melibatkan kegiatan "bonding" yang bersifat sangat padat karya. Tahap pengujian akhir memerlukan tenaga terampil dan investasi yang besar untuk pembelian peralatan.

Industri semikonduktor Amerika merupakan yang pertama yang melakukan perakitan di Asia. Pada tahun 1962 Fairchild membangun pabrik perakitan semikonduktor di Hong Kong. Wafers dikirimkan ke Hong Kong dan hasil rakitannya dikirimkan kembali ke Amerika untuk pengujian akhir. Hal ini dimungkinkan karena biaya transportasi yang rendah. Pada tahun 1964 Fairchild dan Motorola menanam modal di Korea, dan beberapa perusahaan lain membangun pabrik perakitan di Taiwan antara

tahun 1967 dan 1969. National Semiconductor, Texas Instruments dan Fairchild membangun fasilitas di Singapura pada tahun 1968 dan 1969. Pada permulaan tahun 1970-an beberapa fasilitas mulai dibangun di negara ASEAN lainnya. Perusahaan-perusahaan Eropa dan Jepang juga membangun fasilitas mereka di kawasan ini, tetapi produksi luar negeri perusahaan Amerika jauh lebih besar dari fasilitas luar negerinya di Asia mencapai US\$2,3 milyar, sedangkan impor oleh perusahaan-perusahaan Jepang dan Eropa mencapai masing-masing US\$130 juta dan US\$530 juta.³¹

Tabel 4 menunjukkan perkembangan pembagian kerja internasional perusahaan-perusahaan semikonduktor Amerika di kawasan Asia-Pasifik. Kegiatan yang disebar-kan di kawasan ini semula terbatas pada kegiatan perakitan yang bersifat padat karya saja. Tetapi fungsi pemasaran juga diberikan kepada Hong Kong dan Singapura. Malaysia, misalnya, berhasil menarik beberapa perusahaan untuk membangun fasilitas perakitan di Malaysia dengan mengadakan "shopping expedition" ke Silicon Valley dan membuka *export processing zones*. Berkembangnya pembagian kerja secara spasial ini sebenarnya telah dirangsang oleh peraturan tarif 806.30 dan 807.00 pemerintah Amerika yang hanya mengenakan bea impor terhadap nilai tambah dari proses di luar negeri. Karakteristik lain dari perkembangan ini adalah bahwa hampir seluruh investasi perusahaan semikonduktor Amerika itu merupakan *wholly owned subsidiaries*, dan bukan *joint venture* atau produksi berdasarkan lisensi. Walaupun demikian, di Korea, Taiwan, dan Filipina terdapat perusahaan-perusahaan lokal yang melakukan perakitan atas dasar subkontrak.

³⁰Edward K.Y. Chen, "The Electronics Industry," dalam Hadi Soesastro dan Mari Pangestu, *Technological Challenge*, 51-73.

³¹Ibid.

Sejak tahun 1980-an Hong Kong dan Singapura telah menjadi tempat bagi investasi untuk fasilitas pengujian akhir yang bersifat padat modal dan padat tenaga terdidik, begitu pula fasilitas rancang-bangun. Bersa-

maan dengan itu kegiatan perakitan dipindahkan ke negara-negara ASEAN. Pada tahun 1987 di Malaysia juga telah dibangun pabrik untuk *wafer fabrication* oleh National Semiconductor. Perusahaan itu juga

Tabel 4

PEMBAGIAN KERJA INTERNASIONAL PRODUKSI SEMIKONDUKTOR AMERIKA
DI KAWASAN PASIFIK -- SEKITAR 1985-1988

Perusahaan	Jenis Kegiatan di									
	AS	Je- pang	Korea	Tai- wan	Hong Kong	Singa- pura	Malay- sia	Fili- pina	Thai- land	Indo- nesia
Motorola	c,rd w,a,t ms,m	w,d t	a	a	d,t r,m (a)		a	a		
National Semiconductor	c,rd w,a,t m s,m				a,t m (a)	t,d m,r p\$3	w,a t	a	a,t	a
Fairechild	c,rd w,a,t ms,m	w,d a,t	a,t	d	t,m (a)	a,t m		a		a
Texas Instrument	c,rd w,t ms,m	w,d		a		a,t m	a	a		
General Instrument	c,rd w,t ms,m			a,t		a				
Adv. Micro Devices	c,rd w,t ms,m				m	t,m (a)	a	a	a	

Catatan: Huruf tebal menggambarkan keadaan pada paruh kedua tahun 1970-an; huruf dalam tanda kurung menunjukkan bahwa kegiatan itu masih dilakukan pada paruh kedua tahun 1970-an, tetapi pada paruh kedua tahun 1980-an sudah bermigrasi.

- c = corporate control

d = design center

w = wafer fabrication

t = final testing
- rd = research and development

ms = mask making

a = assembly

m = marketing center

Sumber: Jeffrey Henderson, lihat catatan kaki No. 29, 45-46 dan 56-57.

Tabel 5

JUMLAH PERUSAHAAN ELEKTRONIK JEPANG YANG MENANAM MODAL
DI KAWASAN ASIA-PASIFIK -- HINGGA MEI 1988

	Korea	Tai- wan	Hong Kong	Singa- pura	Cina	Indo- nesia	Malay- sia	Fili- pina	Thai- land
Elektronik Rumah Tangga	7	20	3	16	6	3	16	7	13
Komponen	54	73	10	37	9	-	27	4	10
a.l.: Semikonduktor	(3)	(4)	-	(3)	(2)	-	(4)	(1)	(1)
Elektronik Industri	12	14	2	8	4	2	3	3	6
Total	68	99	15	56	16	5	45	10	25

Catatan: ^ajumlah total ini tidak sesuai dengan jumlah masing-masing subsektor, karena sebuah perusahaan seka-
ligus dapat bergerak di dua subsektor adalah lebih.

Sumber: Kikuo Hiraguchi, lihat catatan kaki No. 28.

membangun fasilitas pengujian akhir di Malaysia dan Thailand. Suatu analisa yang kritical mengenai perkembangan industri semikonduktor di kawasan Pasifik melihat bahwa negara-negara NIB Asia dan ASEAN akan tetap tergantung secara teknologis pada R&D Amerika (atau Jepang atau Eropa).³² Tetapi Edward Chen melihat perkembangan yang lebih menggembirakan. Sejak permulaan tahun 1980-an Hong Kong, Korea dan Taiwan telah mengambil langkah-langkah untuk menciptakan kaitan ke belakang dengan mengintegrasikan kegiatan perakitan dengan *wafer fabrication* dengan cara mendirikan perusahaan-perusahaan lokal atau melalui *joint ventures*. Walaupun industri semikonduktor dunia tetap didominasi Amerika, tetapi kawasan Asia-Pasifik dengan cepat telah mengembangkan industri semikonduktor yang cukup terintegrasi.³³

Sejak beberapa tahun terakhir telah terjadi peningkatan investasi ke luar bukan hanya oleh perusahaan-perusahaan elektronik Jepang, tetapi juga dari NIB Asia ke negara-negara ASEAN.

Hingga tahun 1988 sejumlah 339 perusahaan Jepang di bidang elektronik, termasuk semikonduktor, telah melakukan investasi di kawasan Asia-Pasifik. Dari jumlah itu sebanyak 224 perusahaan (66%) berada dalam industri komponen, 91 perusahaan (27%) dalam industri barang-barang keperluan rumah tangga, dan sisanya sebanyak 54 perusahaan (16%) berada dalam bidang elektronik industri. Pola investasi ini juga menunjukkan suatu pembagian kerja yang tidak berbeda dari yang dibahas sebelumnya. Investasi oleh industri komponen elektronik sebagian besar berada di Korea, Taiwan, Singapura dan Malaysia. Sementara itu, bagian terbesar industri barang-barang keperluan rumah tangga berada di Taiwan, Singa-

³²Henderson, *Globalization of High Technology*.

³³K. Y. Chen, "Electronics Industry."

pura, Malaysia, dan Thailand. Tabel 5 menunjukkan bahwa Indonesia secara relatif belum merupakan tempat yang menarik bagi industri elektronik. Apakah pada saatnya nanti industri elektronik itu dengan sendirinya akan bermigrasi ke Indonesia?

Tantangan Bagi Indonesia

Indonesia memang merupakan "late-comer" dalam proses industrialisasi di kawasan Pasifik, dan dibandingkan dengan berbagai negara di kawasan ini kemampuan teknologinya mungkin termasuk yang terbelakang. Data-data tentang kemampuan teknologi Indonesia dibandingkan dengan negara-negara di kawasan ini tidak segera tersedia. PECC telah memulai suatu upaya untuk mengumpulkannya, dan terbitan yang pertama, berjudul *Pacific Science and Technology Profile 1991*, masih jauh dari sempurna. Data-data yang tersedia untuk Indonesia sendiri sangat kurang, tetapi bisa memberikan indikasi bahwa dari segi pengeluaran untuk R&D sebagai persentase PDB, Indonesia -- bersama dengan Filipina -- berada di peringkat terbawah, yaitu sekitar 0,12% saja untuk tahun 1987. Di Malaysia, Singapura dan Cina persentase ini mendekati 1%, di Korea mendekati 2%, sedangkan di Amerika dan Jepang jauh di atas 2%. Dari segi jumlah ilmuwan dan insinyur per 10.000 penduduk, Indonesia juga berada pada peringkat terbawah. Data untuk Indonesia adalah 4 orang per 10.000 penduduk, dibandingkan dengan 15 orang di Korea, 18 orang di Taiwan, 23 orang di Singapura, 34 orang di Jepang, dan 40 orang di Amerika Serikat.³⁴

³⁴PECC, Science and Technology Task Force, *Pacific Science and Technology Profile 1991*.

Perbandingan di atas harus dilihat hanya sebagai sesuatu yang bersifat indikatif, dan tidak memberikan dasar bagi perumusan kebijaksanaan. Misalkan saja, penetapan target pengeluaran R&D sebesar 2% dari PDB, yang pernah dilontarkan di Malaysia, tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang mempunyai arti. Yang diperlukan adalah upaya untuk mempelajari dan mengerti proses akuisisi dan peningkatan kemampuan teknologi (*technology acquisition and enhancing technological capabilities*), inovasi dan penyebaran teknologi. Masalah-masalah ini kini merupakan fokus utama berbagai pengkajian mengenai teknologi dan pembangunan di negara-negara berkembang, menggantikan persoalan-persoalan alih teknologi yang melihatkan masalah jalurnya, ketepatan (*appropriateness*) dari teknologi yang dialihkan, serta besarnya ongkos dan pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh pemilihnya. Studi yang dibuat oleh Thee Kian Wie mengenai akuisisi teknologi pada sektor manufaktur di Indonesia merupakan suatu upaya yang penting yang perlu dilanjutkan dan diperluas cakupannya.³⁵

Peningkatan kemampuan teknologi di Indonesia tidak perlu memberikan tekanan pada riset dasar untuk menemukan produk dan proses baru, tetapi lebih tepat untuk diarahkan pada pelatihan dan penelitian untuk meningkatkan kemampuan menggunakan teknologi yang ada. Di samping itu, yang perlu selalu diusahakan adalah perbaikan akses pada teknologi internasional. Walaupun masih penuh dengan ketidaksempurnaan, pasar teknologi internasional tampaknya semakin membesar dan menjadi semakin kompetitif. Hal ini disebabkan oleh

³⁵Thee Kian Wic, "Indonesia: Technology Transfer in the Manufacturing Industry," dalam Hadi Soesastro dan Mari Pangestu, *Technological Challenge*, 200-232.

karena bertambahnya sumber-sumber teknologi itu, serta semakin banyak teknologi yang menjadi dewasa (*mature*). Di kawasan Asia-Pasifik, misalnya, tidak hanya Jepang, tetapi Korea dan Taiwan juga merupakan sumber teknologi yang semakin berarti. Arus teknologi dari negara-negara ini juga telah semakin meningkat sejalan dengan peningkatan investasi dari negara-negara itu ke Asia Tenggara.

Kiranya kesimpulan yang dibuat Dahlman, Ross-Larson dan Westphal beberapa waktu lalu masih tetap berlaku. Untuk menjamin peningkatan dan perbaikan arus teknologi itu cara-cara yang paling efektif adalah iklim penanaman modal asing yang baik disertai dengan upaya-upaya terarah untuk mengembangkan basis teknologi dan kemampuan lokal.³⁶ Berbagai studi menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk mengatur atau mengawasi arus teknologi tidaklah bisa efektif dan bahkan seringkali malah berdampak negatif.³⁷ Sejauh ini peme-

³⁶C.J. Dahlman, B. Ross-Larson dan L.E. Westphal, "Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrialising Countries," *World Development* 15, no. 6 (1987): 759-775.

³⁷Lihat, misalnya, Mingsarn Santikarn Kaosa-ard, *op.cit.*; juga Hal Hill dan Brian Johns, "The Transfer of Industrial Technology to Western Pacific Developing Countries," *Prometheus* 1, no. 1 (June 1983): 60-83.

rintah Indonesia tidak menerapkan kebijaksanaan untuk mengatur impor teknologi, dan iklim investasi telah terus menerus mengalami perbaikan. Seperti yang diajukan oleh Hal Hill, lingkungan kebijaksanaan yang dapat membantu melancarkan proses akuisisi teknologi terutama adalah lingkungan kebijaksanaan ekonomi pada umumnya, yang disertai oleh kebijaksanaan investasi, perdagangan, fiskal, pendidikan, dan ketenagakerjaan yang mendukung.³⁸ Lebih jauh dari itu, Thee Kian Wie juga menunjukkan bahwa selain jalur PMA, kita perlu meneliti secara lebih cermat kemungkinan pemanfaatan jalur lainnya, seperti "licensing arrangements" bagi pemantapan arus teknologi ke Indonesia di masa mendatang.³⁹

Tantangan bagi Indonesia sudah dapat kita bayangkan secara cukup jelas. Daya saing Indonesia di kawasan Pasifik dan secara global tidak dapat untuk seterusnya didasarkan pada kegiatan manufaktur yang padat karya, dan yang bersifat "footloose", dan yang mengandalkan pada upah buruh yang murah.

³⁸Hal Hill, "Indonesia's Industrial Technology Capability: Past Experience and Policy Options for the 1990s," Mimeograf, September 1991.

³⁹Thee Kian Wie, "The Investment Surge from the Asian Newly-Industrialising Countries into Indonesia," *op.cit.*

Perkembangan dan Prospek Moneter

Mari Pangestu

TUJUAN makalah singkat ini adalah untuk menganalisis perkembangan dan prospek moneter Indonesia. Dua bagian pertama membahas perkembangan berbagai aspek moneter Indonesia, terutama kebijaksanaan uang ketat. Selanjutnya bagian terakhir dari tulisan ini akan menyimpulkan berbagai pola yang mencoba memberikan beberapa pandangan ke depan.

Kebijaksanaan Uang Ketat: Mengapa Diperlukan?

Pertumbuhan perekonomian Indonesia selama periode 1989-1990 dapat dianggap sebagai *boom* dengan tingkat pertumbuhan 7,5% pada tahun 1989 dan 7,4% pada tahun 1990.

Memang Indonesia telah berhasil melakukan penyesuaian terhadap berbagai gejolak eksternal, sehingga berhasil mencapai pertumbuhan tinggi, reorientasi dari migas ke nonmigas serta peningkatan peran sektor swasta. Tetapi, keberhasilan ini juga telah

mengakibatkan meningkatnya tekanan permintaan dalam situasi penyediaan yang masih terbatas, sebagai akibat *investment lag* maupun kurangnya prasarana.

Pertumbuhan uang beredar dan kredit telah mencapai tingkat yang relatif tinggi pada tahun 1989-1990. Seperti dapat dilihat dari Tabel 1, peningkatan M1 dan M2 adalah sebesar 39,8% pada tahun 1989, dan masing-masing 18,4% dan 44,2% pada tahun 1990. Hal tersebut dapat dibandingkan dengan pertumbuhan yang jauh lebih rendah pada tahun-tahun sebelumnya. Kredit juga meningkat dengan pesat sebesar 44,6% pada tahun 1989 dan 53,6% pada tahun 1990.

Peningkatan kredit yang pesat karena meningkatnya permintaan dari sektor swasta untuk membiayai peningkatan investasi adalah respons terhadap deregulasi dan perbaikan iklim investasi. Keadaan kelebihan likuiditas disebabkan oleh meningkatnya kredit likuiditas, terutama karena kredit ekspor (tahun 1988 dan 1989 pertumbuhan kredit likuiditas sebesar 31,3% dan 20,5%), keberhasilan mobilisasi dana oleh sektor perbankan.

an setelah deregulasi perbankan (Pakto 1988), dan peningkatan pinjaman luar negeri. Tingkat bunga yang mulai turun sampai dengan pertengahan 1990, juga meningkatkan permintaan kredit.

Maka kebijaksanaan penyesuaian untuk mendinginkan mesin ekonomi telah mulai sejak pertengahan 1990, namun baru mulai terasa pada tahun 1991. Penyesuaian diperlukan untuk menghindari ketidakseimbangan, seperti defisit neraca transaksi berjalan yang besar dan inflasi yang tinggi, yang dapat mempengaruhi kestabilan ekonomi dan keseluruhan kebijaksanaan deregulasi dan stabilisasi. Masalah timbul adalah justru karena keberhasilan. Oleh sebab itu, pertumbuhan harus diturunkan sampai pada tingkat yang sesuai dengan batasan inflasi dan utang luar negeri yang dapat ditunjang.

Pertumbuhan uang beredar yang terlampau tinggi akan menyebabkan inflasi lebih tinggi daripada target. Target inflasi seharusnya adalah tingkat inflasi yang sesuai dengan keseimbangan neraca pembayarannya, yaitu tidak lebih tinggi relatif terhadap inflasi dunia dan selisih produktivitas Indonesia dibandingkan dengan negara pesaingnya. Dalam hal ini perlu diusahakan agar inflasi tidak terlampau tinggi, sehingga tidak mempengaruhi daya saing Indonesia di pasar dunia.

Tujuan kebijaksanaan moneter berupa uang ketat adalah untuk menurunkan inflasi atau stabilisasi harga. Perlu diketahui bahwa kebijaksanaan moneter umumnya digunakan untuk mencapai berbagai tujuan: pembentukan modal, mengurangi pengangguran, menjaga kurs, menciptakan tingkat suku bunga yang stabil, mengembangkan sektor-sektor "prioritas", dan memperbaiki

distribusi pendapatan. Maka, setiap tindakan moneter yang dilakukan untuk mencapai satu tujuan ada kemungkinan bertolak belakang dengan tujuan lain. Yang paling lazim dialami oleh Indonesia, adalah peningkatan likuiditas untuk sektor prioritas atau untuk menunjang pertumbuhan yang dijalankan pada keadaan inflasi tinggi, ternyata justru menambah permasalahan inflasi.

Konflik seperti yang dikemukakan ini pernah terjadi sebagai akibat kebijaksanaan moneter sejak tahun 1989. Dari tahun 1988 sampai dengan pertengahan 1990, kebijaksanaan moneter ditujukan untuk menggairahkan pertumbuhan. Pertumbuhan uang beredar yang tinggi pada tahun 1989-1990 itu disebabkan oleh penurunan cadangan likuiditas bank-bank, dari 15% menjadi 2%, sewaktu Pakto 1988 dan mobilisasi dana dalam rangka persaingan pasca-Pakto. Hal ini digabung dengan penurunan *reserve requirement* untuk bank-bank dalam rangka Pakto dari 15% menjadi 2%, telah menyebabkan kenaikan likuiditas yang besar sekali. Peningkatan likuiditas untuk membiayai permintaan yang berlebihan pada saat penyediaan tidak mencukupi, telah mengakibatkan kenaikan inflasi.

Selama zaman Orde Baru pemerintah Indonesia mengalami keprihatinan terhadap permasalahan inflasi. Ada berbagai penjelasan mengenai pengalaman pemerintah tersebut. Pertama, keprihatinan bersumber dari "trauma" hiperinflasi yang dialami pada zaman Orde Lama. Kedua, secara rasional pengendalian inflasi diperlukan karena berlakunya sistem devisa bebas; inflasi yang tinggi merupakan indikasi peningkatan depresiasi rupiah, dan dalam sistem devisa bebas ini dapat menyebabkan pengaliran modal keluar.

Tabel 1

PERKEMBANGAN MONETER DAN PERBANKAN

	1987	1988	1989	1990	1991		
					Maret	Juni	Sept.
UANG BEREDAR							
M1 (Rp. Milyar)	12.685	14.392	20.114	23.819	23.570	24.610	-
Pertumbuhan					-1,0	3,4	-
Pertumbuhan (% p.a.)	8,6	13,5	39,8	18,4	6,4	6,1	-
M2 (Rp. Milyar)	33.885	41.998	58.704	84.630	81.124	87.757	-
Pertumbuhan (12/90)					-4,1	3,9	-
Pertumbuhan (% p.a.)	22,5	23,9	39,8	44,2	26,0	25,1	-
UANG PRIMER							
(Rp. Milyar)	8.647	8.177	10.085	12.006	11.002	11.398	11.428
Pertumbuhan (% p.a.)	10,7	-5,4	23,3	19	-8,9	4,7	4
INSTRUMEN BI							
(Saldo)							
SBI	871	3.665	3.301	1.529	9.414	11.994	11.410
SBPU	-	-	-	-	6.782	7.739	4.995
Kredit Likuiditas	10.261	13.472	16.228	13.658	13.601	13.279	13.450
Pertumbuhan (% p.a.)	18,3	31,3	20,5	-15,8	-4,4	-2,8	-1,5
KREDIT PERBANKAN							
(Rp. Milyar)	32.852	44.001	63.606	97.696	100.413	105.260	-
Pertumbuhan (% p.a.)	24,4	33,9	44,6	53,6	2,8	7,7	-
DANA BANK							
- Giro							
(Rp. Milyar)	4.250	5.054	8.349	9.693	8.118	10.254	10.244
Pertumbuhan (% p.a.)	10,2	18,9	65,2	16,1	-16,2	5,8	5,7
- Deposito Berjangka							
(Rp. Milyar)	10.911	13.622	19.150	29.411	22.585	25.818	27.719
Pertumbuhan (% p.a.)	43,3	24,8	40,6	53,6	-23,2	-12,2	-5,7
- Tabungan							
(Rp. Milyar)	305	585	1.877	3.705	3.665	4.592	4.868
Pertumbuhan (% p.a.)	12,1	91,8	220,9	97,4	-1,1	23,9	31,4
SUKU BUNGA							
Antar Bank (% p.a.)	14,5	14,86	12,4	18,32	26,99	11,92	12,8
Deposito Berjangka (3 bulan)	17,54	17,75	17,06	19,95	24,96	26,58	21,25
SBI (% Rata-rata)	13,77	15,3	11,64	17,87	22,75	18,26	18,83
SBPU (% Rata-rata)	16,66	15,78	-	-	30,87	20,47	19,06

Tabel 1 (lanjutan)

PERKEMBANGAN MONETER DAN PERBANKAN

	1987	1988	1989	1990	1991		
					Maret	Juni	Sept.
INFLASI							
% Perubahan IHK	8,9	5,47	5,87	9,91	1,09	3,6	7,51
KURS							
Akhir Per. (Rp/US\$)	1.650	1.729	1.800	1.901	1.932	1.954	1.968
Depresiasi (%)	0,6	4,7	4	5,43	1,6	2,8	3,5
PREMI SWAP							
(% p.a.)			7,69	12,19	17,56	15,63	15,44

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Mingguan dan Statistik Ekonomi dan Keuangan*.

Catatan: - M1 terdiri dari uang kartal dan giral
 - M2 terdiri dari M1 dan uang kuasi
 - Kurs adalah kurs tengah BI
 - pertumbuhan 1991 terhadap Desember 1990
 - untuk dana bank, sampai dengan Juli 1991

Tabel 2

GROWTH RATE OF BANKING SECTOR

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BANK FUNDS (Rp. Billions)						
Total	18,665	24,434	30,826	45,314	63,574	64,560 (June)
State Bank	12,413	15,316	18,946	24,954	32,230	29,995
Share (%)	66.5	62.7	61.5	55.1	50.7	46.5
BANK CREDIT (Rp. Billions)						
Total	26,402	32,852	44,001	63,606	97,696	105,260 (June)
State Bank	17,782	21,676	28,631	39,579	53,524	57,036
Share (%)	67.4	66.0	65.1	62.2	54.8	54.2
NUMBER OF:						
Bank Offices	1521	1622	1728	2578	3563	3710 (March)
State Banks	5	5	5	5	5	5
Private Banks	65	64	63	88	106	111
Foreign Banks	11	11	11	23	28	28
US Banks	4	4	4	4	4	4

Source: Bank Indonesia, *Weekly Report and Indonesian Financial Statistics*.

Tabel 3

NERACA PEMBAYARAN INDONESIA
(US\$ Milyar)

	1989/90	1990/91	Pertum- buhan 1989/90 1990/91 (%)	1991/92 (RAPBN)	Pertum- buhan 1990/91 1991/92 (%)
1. Ekspor (fob)	23,8	28,1	18,1	29,5	4,6
Nonmigas	14,5	15,4	6,1	18,8	22,1
Migas	9,3	12,8	36,6	10,7	(16,1)
2. Impor (cif)	(17,4)	(23,0)	32,6	(23,4)	1,7
Neraca Perdagangan	6,5	5,1	(20,8)	6,1	18,5
3. Jasa-jasa	(8,1)	(8,9)	9,9	(8,4)	(4,8)
4. Neraca Transaksi Berjalan	(3,4)	(3,7)	10,0	(2,4)	(36,7)
5. Neraca Modal	2,4	6,8	181,3	4,8	(29,2)
Modal Pemerintah	4,9	5,0	1,3	6,3	25,8
Amortisasi Pemerintah	(3,4)	(4,1)	20,4	(4,5)	10,2
Modal Swasta (Netto)	0,6	5,9	909,7	3,0	(48,8)
PMA	1,1	1,8	72,9		
Amortisasi Kredit Investasi	(0,3)	(0,4)	21,8		
Pinjaman Lain-lain	0,3	1,3	350,2		
Amortisasi Pinjaman Lain	(0,5)	(0,5)	(7,3)		
Modal Lain	0,1	3,6	4.902,8		
6. SDR					
7. Total 1-6	(0,1)	2,5	(352,5)	0,9	
8. Selisih	(0,6)	0,3	(150,0)		
9. Lalu Lintas Moneter	(0,3)	(2,8)	1.020,0		
(7-8, () berarti surplus)					
MEMO:					
Cadangan Devisa	5,7	9,1	11,9		
% Impor (Bulan)	3,9	4,7	4,4		

Sumber: *Nota Keuangan 1990/91*; Dokumen *REPELITA V* dan Lampiran Pidato Presiden, 17 Agustus 1991.

Tabel 4

PERTUMBUHAN EKSPOR DAN IMPOR

	Jan-Juni 1990	Jan-Juni 1991	Pertum- buhan	Pangsa	Kontribusi Pertum- buhan
	(US\$ Juta)	(US\$ Juta)	(% p.a.)	(%)	(%)
Total Ekspor	11.165,3	14.107,3	26,3	100,0	26,3
Migas	4.458,6	5.801,6	30,1	39,9	12,0
Nonmigas	6.706,7	8.305,7	23,8	60,1	14,3
- Pertanian	962,0	1.112,3	15,6	8,6	1,3
- Industri	5.473,1	6.884,8	25,8	49,0	12,6
Kayu Olahan	1.493,1	1.729,3	15,8	13,4	2,1
Tekstil	1.293,7	1.794,2	38,7	11,6	4,5
Semen	64,9	13,0	-80,0	0,6	-0,5
Minyak Sawit	66,9	147,8	120,8	0,6	0,7
Alas Kaki	230,4	463,2	101,1	2,1	2,1
- Pertambangan	271,6	308,6	13,6	2,4	0,3
Total Impor	9.121,1	12.909,1	41,5	100,0	41,5
Migas	636,8	1.072,3	68,4	7,0	4,8
Nonmigas	8.484,4	11.836,8	39,5	93,0	36,8

Sumber: BPS, *Buletin Ringkas*.

Kebijaksanaan Uang Ketat

Kebijaksanaan Moneter yang Digunakan

Dalam menjalankan kebijaksanaan moneter ada tiga instrumen utama yang dapat digunakan oleh Bank Sentral: kredit likuiditas, Sertifikat Bank Indonesia (SBI), dan Sertifikat Berharga Pasar Uang (SBPU). Perlu diketahui bahwa Indonesia mampu

nyai dua karakteristik yang mempersulit pengendalian peredaran uang, yaitu sistem devisa bebas dan sistem perbankan yang belum berkembang. Pengalaman pada masa boom minyak menunjukkan bahwa dengan peningkatan surplus neraca pembayaran dari minyak yang dibelanjakan di dalam negeri, telah terjadi peningkatan peredaran uang yang tinggi dan inflasi yang juga tinggi. Inflasi yang tinggi tidak menunjang ekspor nonmigas.

Kebijaksanaan uang ketat dimulai dengan diturunkannya pemberian kredit likuiditas. Hal tersebut sesuai dengan kebijaksanaan Januari 1991 bahwa kredit likuiditas, termasuk untuk ekspor, akan dikurangi mulai bulan April. Hal ini sebenarnya merupakan realisasi dari kebijaksanaan deregulasi perbankan tahun 1983 di mana pada waktu itu telah ditegaskan perlunya pengurangan kredit likuiditas BI untuk mengurangi tersedianya dana murah BI dan meningkatkan kemandirian bank-bank, terutama bank pemerintah. Namun, yang terjadi justru peningkatan kredit likuiditas. Barulah pada tahun 1990 mulai diimplementasi kebijaksanaan penurunan kredit likuiditas.

Tujuan Pakjan 1990 adalah untuk mengurangi kesempatan mendapatkan kredit murah dari BI. Tetapi masih ada unsur-unsur kebijaksanaan pemerataan. Empat macam program kredit likuiditas dipertahankan: produksi beras, *buffer stock*, program pemasaran dan pembiayaan kredit investasi Indonesia Bagian Timur. Sekitar 40% dari kredit likuiditas yang diberikan adalah untuk produksi beras; setelah itu kredit likuiditas diberikan ke BPPC untuk membiayai *buffer stock* cengkeh. Bagaimanapun, pemberian kredit likuiditas ini juga menimbulkan masalah, karena sulit untuk memantau sampai seberapa jauh kredit tersebut digunakan sesuai dengan maksud yang dituju.

Kebijaksanaan uang ketat pada tahun 1990 tidak berhasil menurunkan pertumbuhan uang beredar, karena adanya jangka waktu antara kebijaksanaan uang ketat dan realisasinya. Seperti telah disebutkan, peningkatan pertumbuhan uang beredar tetap 44,2% untuk M2. Peningkatan peredaran uang juga disebabkan oleh pengaliran modal masuk karena meningkatnya pinjaman luar

negeri oleh bank maupun perusahaan dalam mengatasi kekurangan likuiditas. Penarikan likuiditas oleh pemerintah diimbangi dengan peningkatan likuiditas dari pinjaman luar negeri tersebut.

Untuk menanggapi situasi yang tetap likuid pada tahun 1990 dan instrumen Bank Sentral yang tidak berhasil, pemerintah mencoba menggunakan instrumen nonpasar melalui Gebrakan Sumarlin II pada bulan Februari 1991. Seperti gebrakan Sumarlin I, dalam Gebrakan Sumarlin II deposito dari BUMN dan Bank Pemerintah dijadikan SBI. Namun pada kesempatan ini sebagian dijadikan SBPU dan kembali ke peredaran uang. Dalam arti lain, pemerintah telah menggunakan cara tidak langsung yang sifatnya lebih merupakan himbauan daripada memanfaatkan instrumen yang tersedia.

Pada bulan Februari 1991 kebijaksanaan uang ketat dilanjutkan, sehingga pada akhir triwulan pertama memang M1 dan M2 cenderung menurun dibandingkan dengan yang sebelumnya (Desember 1990), namun pada akhir triwulan kedua mengalami sedikit kenaikan. Jika dilihat sebagai pertumbuhan per tahun, yaitu dibandingkan dengan stok pada periode yang sama tahun sebelumnya, memang pertumbuhan M1 sudah mengalami penurunan di mana pertumbuhan adalah sekitar 6% dibandingkan dengan 18% pada tahun 1990. Pertumbuhan M2 juga telah mengalami penurunan menjadi 25-26% dibandingkan dengan 44% pada tahun 1990.

Penurunan pertumbuhan uang primer juga menunjukkan bahwa Bank Indonesia meneruskan kebijaksanaan uang ketat. Sedangkan perkembangan instrumen Bank Sentral pun menunjukkan bahwa Bank Sentral masih terus mengurangi uang primer. Dari ketiga instrumen Bank Sentral, SBI

terus meningkat sejak Gebrakan Sumarlin sampai akhir Juli 1991. Seperti diketahui, penjualan SBI telah berhasil menarik uang dari peredaran. Suatu perkembangan yang menarik adalah keberhasilan BI menjual SBI di mana pada tahun-tahun sebelumnya saldonya kecil: peningkatan SBI pada tahun 1991 hampir sepuluh kali dibandingkan dengan akhir tahun 1990. Memang Gebrakan Sumarlin pada intinya meningkatkan SBI, tetapi sebagian langsung dijadikan SBPU sehingga sebagian dari SBI adalah pembelian baru.

Ada beberapa penjelasan dapat dikemukakan untuk memahami perkembangan tersebut. Pertama, keadaan moneter yang ketat setelah Gebrakan Sumarlin II telah menimbulkan kesulitan likuiditas bagi banyak perusahaan sehingga meningkatkan risiko pemberian kredit. Oleh sebab itu, bank-bank mulai membeli SBI sebagai investasi sementara, karena mereka beranggapan bahwa lebih baik menanam investasi dengan sedikit rugi daripada kehilangan akibat kemacetan kredit. Kedua, karena penanaman modal dalam SBI tidak diperhitungkan oleh Bank Sentral sebagai aktiva yang mengandung risiko, maka bank-bank meningkatkan pembelian SBI untuk memenuhi *Capital Adequacy Requirement* (CAR). Dalam peraturan perbankan bulan Februari 1991, telah diumumkan bahwa bank-bank harus memenuhi CAR (modal/aktiva yang mengandung risiko) sebesar 5% pada Maret 1992, 7% pada Maret 1993 dan 8% pada Desember 1993. Ketiga, tingkat bunga SBI telah mengalami kenaikan.

Selain SBPU yang dibeli Bank Sentral dari bank-bank, instrumen yang lain adalah penambahan uang primer melalui peningkatan kredit Bank Sentral. Walaupun terjadi peningkatan SBPU dan juga kredit likui-

ditas, namun peningkatan SBI masih lebih besar sehingga secara neto masih terjadi penurunan uang primer.

Pada bulan Agustus sempat terjadi penurunan jumlah SBI yang ada pada bank-bank dan jumlah SBPU pada Bank Sentral. Jumlah SBI menurun dengan pesat setelah mengalami peningkatan cukup pesat sampai dengan Juli, dan sebagai respons Bank Sentral juga mengurangi pembelian SBPU. Penyebabnya adalah desas-desus mengenai devaluasi, setelah diumumkan defisit neraca transaksi berjalan yang lebih besar dari perkiraan dan mengenai proyek raksasa yang akan terus dilanjutkan walaupun ada tekanan pada neraca pembayaran. Berbagai tindakan pemerintah dalam mengatasi neraca pembayaran, terutama pengendalian hutang, telah meredakan desas-desus devaluasi; hal ini menjadikan pembelian SBI dan SBPU kembali seperti semula.

SBPU merupakan instrumen yang paling efektif bagi Bank Sentral karena dilakukan atas inisiatif Bank Sentral sendiri. Dalam hal ini, campur tangan pemerintah, seperti hal pembiayaan distribusi cengkeh, harus dikurangi untuk memperluas kesempatan menggunakan instrumen tersebut.

Perkembangan Suku Bunga

Sejak berlakunya kebijaksanaan uang ketat pada pertengahan 1990, telah terjadi kenaikan tingkat suku bunga. Misalnya tingkat suku bunga deposito satu tahun menjadi 21% pada bulan Juni 1991 dibandingkan dengan 19% pada pertengahan 1980-an.

Sejak Gebrakan Sumarlin, tingkat suku bunga melonjak sehingga untuk bulan Maret

tingkat bunga deposito berjangka (3 bulan) mencapai rata-rata 25%. Peningkatan terbesar terjadi pada bulan Maret dalam keadaan uang ketat pasca-Gebrakan Sumarlin, namun sampai dengan bulan Juni sebenarnya telah mengalami penurunan sekitar 3%. Tetapi pemerintah merasa bahwa suku bunga masih terlalu tinggi dan menghimbau bank-bank pemerintah agar menurunkan suku bunga deposito. Dalam pertemuan di Hotel Hilton (*Hilton Accord*), 28 bank setuju menurunkan suku bunganya dan 40 bank lainnya bersedia menurunkan sesuai dengan keadaan keuangannya. Maka sebelum akhir bulan Juli, bank pemerintah telah menurunkan suku bunga deposito berjangka menjadi 19-22% dibandingkan dengan 22-25% sebelumnya. Sedangkan suku bunga deposito di bank swasta yang tertinggi adalah 27% dibandingkan dengan 28% sebelumnya. Sampai dengan bulan September belum terjadi banyak perubahan.

Tetapi, meskipun tingkat suku bunga diturunkan, ternyata imbalan nonbunga meningkat untuk mengimbangi dan dalam rangka bersaing mendapatkan dana. Berbagai upaya dilakukan oleh bank, antara lain dengan meningkatkan tingkat suku bunga tabungan, memberi hadiah seperti mobil mewah, undian berhadiah, saldo harian rekening koran juga diberikan bunga, dan tingkat bunga yang di atas tingkat bunga resmi, terutama untuk nasabah khusus dan besar. Usaha Menteri Keuangan untuk menurunkan tingkat suku bunga dapat dikatakan tidak berhasil; dari segi bank, pemberian imbalan bukan bunga masih merupakan biaya yang dikenakan kepada peminjam uang, sehingga tingkat suku bunga pinjaman tidak mengalami banyak penurunan. Dan masyarakat pun mendapatkan informasi yang tidak tepat mengenai tingkat suku bunga.

Prospek tingkat suku bunga ini erat kaitannya dengan kebijaksanaan uang ketat, efisiensi dan rasionalisasi sektor perbankan, dan penilaian mengenai kemungkinan devaluasi maupun depresiasi rupiah yang lebih tinggi. Seperti yang telah dibahas, kebijaksanaan uang ketat diperkirakan akan terus berjalan, sehingga tingkat suku bunga akan tetap tinggi atau hanya mengalami sedikit penurunan.

Inflasi

Berlanjutnya kebijaksanaan uang ketat disebabkan oleh kekhawatiran pemerintah mengenai kemungkinan inflasi melebihi *double digit*. Sampai dengan bulan September 1991, tingkat inflasi mencapai 7,5% yang disebabkan oleh kenaikan gaji pegawai negeri sebesar 15% mulai bulan Juli, kenaikan harga bahan bakar sebesar 16-21% mulai 11 Juli, kenaikan harga bangunan seperti semen, dan kenaikan tarif listrik rata-rata 20% mulai 1 Agustus 1991. Laju inflasi pada bulan Juli adalah sebesar 1,89% dan bulan Agustus 1,9%. Dampak kenaikan harga dan gaji tampaknya sudah terhitung dalam kenaikan dua bulan tersebut, sehingga pada bulan September laju inflasi hanya 0,12%. Maka dapat diperkirakan bahwa inflasi akan dapat ditekan di bawah dua digit, terutama untuk meningkatkan keadaan pasar domestik yang lesu. Tingkat inflasi diperkirakan akan berkisar 9,9% seperti 1990. Setelah itu, seperti yang diperkirakan oleh ADB, inflasi dapat turun sekitar 5-6%.

Kurs

Depresiasi rupiah terhadap dolar selama tahun 1990 adalah sebesar 5,88%; memang sejak tahun 1988 pemerintah melakukan de-

presiasi sekitar 4-5%. Sampai dengan bulan September 1991, depresiasi telah mencapai 3,5%, maka mengingat inflasi akan kurang lebih sama dengan tahun 1991, depresiasi rupiah terhadap dolar diperkirakan sedikit di atas 5%. Untuk tahun-tahun selanjutnya depresiasi akan terus berkisar sekitar 5%.

Kesimpulan

Pada dasarnya, pengetatan moneter yang dijalankan sejak tahun 1989 tidak dapat dihindari -- keadaan likuiditas ketat dan tingkat bunga tinggi yang dialami sekarang merupakan "harga" yang harus dibayar untuk likuiditas yang berlebihan pada tahun 1989-1990. Mengingat penjelasan mengenai pentingnya pengendalian inflasi adalah karena kaitannya dengan keseimbangan neraca pembayaran dan ekonomi kita, memang pemerintah harus melakukan kebijaksanaan untuk menjaga kestabilan. Kebijaksanaan uang ketat akan terus berlangsung, kemungkinan besar sampai dengan akhir tahun 1992, walaupun ada yang berpendapat bahwa akan ada pengendoran pada semester I 1992 karena Pemilu. Jika inflasi dapat terkendali dalam tahun 1992, maka pengendoran akan mulai pada tahun 1993.

Bagaimanakah prospek Bank Sentral menjalankan kebijaksanaannya menurunkan pertumbuhan uang beredar? Karena meningkatnya penjualan SBI, kurangnya pemasukan modal luar negeri akibat pinjaman, dan pengurangan kredit likuiditas, seharusnya Bank Sentral dapat meneruskan kebijaksanaan uang ketat pada tahun 1992. Dalam kaitan ini, dapat diperkirakan pening-

katan uang beredar (M2) bisa ditekan menjadi 20% pada tahun 1992 dan akan terus menurun sedikit pada tahun 1993. Tingkat suku bunga akan tetap tinggi pada tahun 1992 dan baru akan mulai menurun pada tahun 1993. Tingkat suku bunga yang tinggi bukan saja karena uang ketat, tetapi juga karena meningkatnya defisit transaksi berjalan; dan hal ini dapat menimbulkan peningkatan *expectation* terhadap devaluasi atau depresiasi rupiah yang lebih cepat.

Keberhasilan kebijaksanaan moneter untuk mengendalikan inflasi akan tergantung pada beberapa hal. Pertama, melihat pengalaman Indonesia selama ini, kebijaksanaan moneter yang efektif seharusnya diarahkan kepada hanya satu tujuan, yaitu kestabilan harga. Pengaruh nonpemerintah dan tujuan-tujuan lain, seperti alokasi kredit, harus dihindari. Kedua, keberhasilan kebijaksanaan moneter juga tergantung pada kemampuan pengendalian utang luar negeri yang berkaitan dengan pemerintah. Sebab, jika penjadwalan proyek tidak dapat dilaksanakan seperti yang direncanakan, pengaliran modal masuk yang besar masih akan meningkatkan uang beredar. Ketiga, penggunaan instrumen Bank Sentral harus ditingkatkan secara efektif. Sekali lagi perlu ditekankan, bahwa penggunaan instrumen tersebut seharusnya tidak dibebani oleh tujuan lain yang dapat menimbulkan *inconsistencies* dan mengurangi kemampuannya.

Jika ketiga hal tersebut tidak terpenuhi dan kebijaksanaan moneter dibebani tujuan lain di luar pengendalian inflasi, maka efektivitas instrumen moneter akan sulit dicapai dan kebijaksanaan moneter, seperti Gebrakan Sumarlin, kemungkinan akan terulang.

Persoalan dan Prospek Ekonomi Indonesia 1992

Djisman S. Simandjuntak

Prioritas Jangka Pendek

PERKEMBANGAN ekonomi Indonesia sangat dipengaruhi antara lain oleh ramuan kebijaksanaan pemerintah dan masyarakat bisnis yang pada gilirannya mendasarkan keputusan atas diskrepansi antara keadaan yang dikehendaki dan keadaan yang sedang dihadapi. Hubungan antara keputusan pemerintah dan keputusan masyarakat bisnis dapat saja bersifat harmonis, tetapi kadang-kadang juga ditandai oleh konflik. Sejak awal tahun 1991 kita menyaksikan, misalnya, perbedaan prioritas antara pemerintah dan masyarakat bisnis. Sementara yang disebut terakhir mengejar ekspansi yang cepat, justru pemerintah mengkhawatirkan ketidakseimbangan makro yang dapat timbul karena ekspansi tersebut; dan dengan munculnya kebijaksanaan baru, diharapkan akan mampu memperlambat ekspansi demi keseimbangan makro.

Perbedaan prioritas ini telah mewarnai

perkembangan ekonomi Indonesia sejak awal 1991. Determinasi pemerintah untuk memelihara stabilitas moneter sebagai salah satu asas terpenting dari pembuatan kebijaksanaan sedemikian hingga tingkat inflasi tetap satu angka, kiranya akan tetap kuat dalam tahun 1991 dan 1992. Ini tercermin dari pengetatan kredit likuiditas Bank Indonesia yang pada minggu ketiga September 1991 lebih rendah sedikit dibanding akhir tahun 1990, jika pun dengan fluktuasi dan pergeseran sektoral. Jumlah uang beredar (M2) selama semester pertama 1991 naik dengan hanya 3,7% dibanding akhir tahun 1990. Posisi Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) juga melonjak tajam menjadi masing-masing Rp12,9 triliun dan Rp7,7 triliun pada akhir Juli 1991. Dalam proses pengetatan ini dilakukan antara lain konversi deposito ke dalam SBI dan SBPU dengan tingkat bunga yang melonjak. Perbedaan bunga antara SBI dan SBPU di satu pihak dengan dana antarbank di lain pihak kini tergolong sangat tinggi. Tetapi, dalam bulan-bulan terakhir sebenarnya sudah terjadi pelonggaran.

Ancaman inflasi sudah mereda dengan peluang yang cukup baik untuk menahan tingkat tahunannya di bawah 9% untuk 1991. Posisi SBI dan SBPU juga sudah menurun dengan masing-masing Rp1,6 trilyun dan Rp2,7 trilyun antara Juli dan minggu pertama Oktober 1991. Dalam bulan Juni tahun 1991 jumlah uang beredar sudah mengalami kenaikan sebesar Rp 2,8 trilyun dibanding sebulan sebelumnya.

Bahwa masyarakat bisnis masih mengeluh tentang keketatan likuiditas, antara lain adalah karena inersia dalam perbankan. Bank-bank umum kini menghadapi dilema. Penurunan suku bunga deposito memang terjadi dari 24,1% dalam triwulan pertama 1991 menjadi 21,25% minggu pertama Oktober untuk yang 3 bulan. Tetapi dengan penurunan ini pun tingkat bunga deposito riel masih tetap tinggi, sementara penurunan yang lebih banyak ditakutkan bermuara pada eksodus deposito dengan kenaikan rasio pinjaman-deposito sebagai akibat lebih lanjut. Di pihak lain, ada disinsentif untuk menaikkan pinjaman perbankan. Bank-bank umum dihantui oleh kredit macet yang diduga melonjak di buritan bunga tinggi. Sejenis *standstill* sedang dianut. Tingkat bunga tinggi SBI dan SBPU tampaknya cukup menarik bagi bank-bank umum yang kelebihan likuiditas untuk menekan kerugian. Posisi kredit perbankan yang naik luar biasa dalam tahun 1989 dan 1990, hanya bertambah dengan 7,74% selama semester pertama 1991. Dengan kata lain, bank-bank umum beralih dari satu ekstrem dalam tahun 1990 ke ekstrem lain dalam tahun 1991, yang pada gilirannya akan menimbulkan masalah baru bagi bank-bank maupun kegiatan bisnis secara keseluruhan. Jalan keluar dari ekstrem baru ini kiranya akan mengandung penurunan bunga sebagai elemennya.

Persoalan kedua yang kini sangat menonjol dalam pembuatan kebijaksanaan ekonomi Indonesia adalah keseimbangan neraca pembayaran. Salah satu alasan kekhawatiran dalam kaitan ini terletak dalam surplus perdagangan yang semakin menyempit. Dengan ekspansi kredit eceran oleh perbankan dalam tahun 1989 dan 1990 dan lonjakan investasi yang masih berlangsung hingga tahun 1991 ini, impor Indonesia naik dengan kecepatan yang sangat tinggi, yaitu 33% dalam tahun 1990 dan 42,6% dalam paruh pertama 1991. Di antara barang impor dengan kenaikan tertinggi selama paruh pertama 1991 terdapat bahan bakar (94%), mesin dan alat pengangkutan (63,1%), hasil industri setengah terolah (37,6%) dan bahan mentah (27%). Di pihak lain, pertumbuhan ekspor cenderung melemah, yaitu hanya 16% dalam tahun 1990 dan 26,3% dalam paruh pertama 1991. Pertumbuhan ekspor nonmigas selama semester pertama 1991 memang cukup kuat, yaitu 24%. Tetapi dengan harga minyak yang cenderung melemah dan defisit jasa yang meningkat, perkembangan baru ini menimbulkan tekanan dalam neraca pembayaran.

Defisit transaksi berjalan selama triwulan pertama 1991 mencapai US\$1.238 atau 68% lebih besar dibanding waktu yang sama setahun sebelumnya. Jika dihitung per tahun, itu dapat berarti defisit sebesar US\$5,4 milyar atau bahkan lebih. Dengan transaksi berjalan seperti ini, pengendalian impor tampak menjadi perlu. Dalam rangka itulah dilakukan Pengendalian Kredit Luar Negeri atau penjatahan yang berpusat pada proyek-proyek besar. Penjatahan ini memang disebut sebagai pengendalian kredit. Tetapi apakah yang menjadi persoalan adalah kenaikan pinjaman luar negeri atau kenaikan impor yang berkaitan dengan proyek, kiranya

masih memerlukan kejelasan. Sementara itu juga belum ada kejelasan apakah langkah pengendalian ini akan sangat menolong, sebab tanpa proyek-proyek besar ini pun sebenarnya Indonesia sudah menghadapi tekanan defisit yang kuat dalam neraca pembayaran, baik dalam tahun 1990 maupun 1991. Dalam kaitan ini kiranya wajar menyinggung kecenderungan produsen pengekspor untuk mendahulukan impor yang dipermudah melalui *duty exemption* daripada produksi dalam negeri. Selama industri dalam negeri tidak mampu menyaingi impor, karena harga yang lebih tinggi, kekalahan dalam kecepatan, inferioritas mutu atau sebab lain, selama itu pula Indonesia akan menyaksikan ekspansi ekspor yang menimbulkan ekspansi impor yang cepat.

Bersama cicilan utang luar negeri, defisit transaksi berjalan di atas dapat berarti keperluan akan pendanaan sekitar US\$10 milyar. Meskipun bagian terbesar dari pendanaan ini masih harus berasal dari pinjaman baru pemerintah, arus modal bukan pemerintah juga menunjukkan kenaikan yang cukup kuat. Investasi asing langsung (*foreign direct investment*) mungkin akan melewati batas US\$2 milyar dibanding US\$1.092 juta dalam tahun 1990, dan arus modal lain bukan pemerintah yang berjumlah US\$3.021 di luar *errors and omissions* juga masih dapat diharapkan naik. Jika di samping pinjaman pemerintah dan investasi asing langsung, pinjaman jangka panjang dapat diusahakan swasta dan produk proyek yang didanai dapat bersaing pada harga internasional, maka tekanan defisit dalam transaksi berjalan akan lebih bersifat sementara daripada kronis. Dengan kata lain, ada keunggulan produk-produk asal proyek yang perlu didanai dengan pinjaman luar negeri dan bukan

orientasi seperti yang tercantum dalam permohonan izin penanaman modal.

Di luar dua persoalan di atas, pemerataan juga harus diletakkan pada urutan tinggi dalam agenda kebijaksanaan ekonomi Indonesia. Deregulasi sendiri sebenarnya diharapkan mempunyai dampak pemerataan positif, walaupun tidak dengan sendirinya. Dalam lingkungan yang lebih kompetitif, pendatang baru bisnis kecil dan menengah yang mengejar ekspansi akan menghadapi lebih sedikit rintangan daripada dalam lingkungan yang restriktif. Tetapi dampak tidak langsung pemerataan seperti ini dianggap tidak cukup. Karena itu diambil berbagai prakarsa, seperti pengalihan saham konglomerat kepada koperasi dan penyisihan sebagian laba BUMN untuk pengembangan usaha kecil. Perbaikan imbalan buruh juga diberi perhatian yang lebih besar melalui usaha seperti kampanye penerapan upah minimum. Tetapi dampak langkah-langkah ini kiranya akan tetap sangat terbatas dan belum tentu mencapai target seperti yang diharapkan. Karena itu, diskusi tentang pemerataan akan tetap hangat dalam 1992 dan sesudahnya. Dimensi-dimensi pemerataan yang dikehendaki perlu dijernihkan, dan instrumen-instrumen pemerataan dengan biaya distorsi terkecil juga perlu diidentifikasi.

Masalah pengangguran di Indonesia, khususnya yang berupa *underemployment*, juga harus diprioritaskan, meskipun dapat diperkirakan bahwa jumlah penganggur di Indonesia mungkin berkurang banyak karena pertumbuhan kuat dalam tiga tahun terakhir. Hal yang sama berlaku untuk pinjaman luar negeri, yang secara absolut memang naik dengan cepat dalam lima tahun terakhir, tetapi sebagai persentase pendapatan nasional sebenarnya turun sedikit. Pengenda-

lian administratif seperti penjatahan pinjaman swasta belum tentu diperlukan. Salah satu sebab dari kenaikan pinjaman swasta Indonesia dalam tahun 1990 dan 1991, kiranya adalah kenaikan tajam dalam perbedaan bunga, yang bahkan memungkinkan seorang peminjam memetik keuntungan dengan mendepositkan dana asal pinjaman luar negeri. Jika tingkat bunga dalam negeri dapat diturunkan ke tingkat seperti tahun 1989, maka insentif pinjaman luar negeri juga akan melemah, apalagi kalau pemerintah menunjukkan tanda-tanda yang tegas tentang ketidakmauan untuk mengambil alih utang atau saham perusahaan yang mengalami kesulitan.

Tahun 1992 adalah tahun pemilihan umum. Pada kesempatan ini intensitas debat mengenai beberapa persoalan penting dalam pembangunan, seperti persoalan konsentrasi bisnis, kesenjangan dan pemerataan sosial, persoalan degradasi lingkungan dan demokratisasi politik, mungkin sekali akan meningkat. Tetapi pengamat politik pada umumnya menduga bahwa peningkatan intensitas seperti itu tidak berarti instabilitas yang serius, lebih-lebih pergantian arah dalam pembuatan kebijaksanaan. Kejutan kebijaksanaan yang berupa pemisahan diri dari kebijaksanaan deregulasi diduga tidak akan terjadi. Dasar-dasar kebijaksanaan sekarang mungkin sekali akan dipertahankan, terutama karena dalam lingkungan seperti sekarang masih terbuka peluang-peluang percepatan pemerataan yang harmonis dengan pertumbuhan. Karena itu, para pmodal dalam negeri dan luar negeri kiranya akan tetap memandang Indonesia sebagai lokasi bisnis yang menarik. Persetujuan PMDN dan PMA dalam enam bulan pertama tahun 1991 adalah suatu indikator yang menggembirakan.

Prioritas Jangka Menengah dan Panjang

Bagian terbesar dari persoalan-persoalan yang disebut di atas akan tetap menyibukkan Indonesia dalam jangka menengah dan panjang. Sebagai negara dengan tingkat ekonomi yang relatif masih rendah dengan sektor ekspor yang masih sangat padat impor, Indonesia tetap mengalami tekanan defisit neraca pembayaran di antara persoalan-persoalan pembangunan yang dihadapinya. Selain persoalan-persoalan tersebut, masih ada persoalan lain yang, bila pun mendesak, lebih bersifat jangka menengah dan panjang dilihat dari pemecahannya.

Yang menonjol sebagai masalah jangka menengah dan panjang adalah perubahan struktur dengan segala implikasinya. Seperti sudah sedang terjadi, produksi Indonesia akan terus bergeser ke arah industri pengolahan dan jasa modern, meninggalkan sektor ekstraktif dan kegiatan-kegiatan informal, yang berarti antara lain persoalan hubungan kerja akan lebih menonjol. Jika lingkungan kompetitif dipertahankan atau bahkan ditingkatkan, mungkin konglomerat-konglomerat akan menjalani masa dekonglomerasi parsial menuju pola *keiretsu* Jepang. Proses ini akan memperkuat permintaan terhadap perlindungan persaingan yang wajar. Pangsa perusahaan kecil dan menengah dalam produksi dan distribusi juga akan cenderung meningkat dalam lingkungan seperti itu, dan bahkan kemungkinan akan dipercepat oleh kebijaksanaan baru tentang pengembangan usaha kecil dan menengah. Pada waktu yang sama, banyak kelompok perusahaan akan berhasil merampungkan suksesi; yang terakhir ini tidak harus, tetapi tampaknya akan ditandai oleh penguatan peran manajer profesional. Lebih dari itu, orientasi ekspor akan dianut dengan

konsistensi yang lebih tinggi. Seperti sudah disinggung, pinjaman luar negeri yang besar, investasi asing yang juga naik dengan cepat dan pergeseran struktural ke arah industri pengolahan, akan menimbulkan tekanan defisit dalam neraca pembayaran untuk waktu yang cukup panjang. Untuk mendukung orientasi seperti itu, inersia yang menimbulkan biaya tinggi pada produksi dan distribusi dalam negeri akan semakin terasa sebagai penghambat, dan karena itu desakan untuk menghilangkannya akan semakin kuat. Dari segi pasar, ekspansi ekspor baru akan semakin tergantung pada keberhasilan dalam penetrasi pasar-pasar baru, termasuk pasar Jepang yang sampai sekarang masih dipandang dunia sebagai pasar yang sangat sulit ditembus.

Tidak kurang pentingnya adalah pemerataan pembangunan menurut ruang. Sampai sekarang, penguatan peran swasta dalam pembangunan ekonomi secara tidak disengaja disertai oleh kenaikan tingkat konsentrasi di beberapa pusat bisnis menurut persebaran PMDN dan PMA. Kenaikan konsentrasi ini menimbulkan beberapa masalah baru. Selama tingkat konsentrasi ini tidak turun, selama itu akan sangat sulit meningkatkan efektivitas kebijaksanaan pemerataan bisnis antarperorangan. Di samping itu, masalah degradasi lingkungan akan mengalami akselerasi daripada seandainya investasi dapat disebar ke semakin banyak lokasi.

Alam persoalan-persoalan yang disebut belakangan ini memang dapat dianggap berjangka menengah dan panjang. Tetapi sesedikitnya sebagian dari mereka akan turut mewarnai lingkungan bisnis, seperti tercermin dalam laporan risiko suatu negara yang diterbitkan oleh berbagai konsultan, dan karena itu juga mewarnai pembuatan kebijaksanaan ekonomi dalam jangka pendek.

Timbulnya Sikap Lunak Negara Industri

Dengan derajat keterbukaan yang lebih tinggi sesudah deregulasi perdagangan, maka perkembangan ekonomi Indonesia sudah semakin peka terhadap perubahan-perubahan di luar negeri umumnya dan di negara-negara yang menjadi mitra ekonomi terpenting Indonesia khususnya. Setiap penurunan ataupun peningkatan keadaan ekonomi di Jepang, negara industri baru Asia, Amerika Serikat dan Eropa Barat cenderung menimbulkan dampak kontraktif ataupun ekspansif terhadap ekspor Indonesia, walaupun dengan *time lag*. Setiap perubahan penting dalam kebijaksanaan fiskal dan moneter atau bahkan juga perubahan kebijaksanaan mikro di negara-negara ini juga mempengaruhi perubahan lingkungan bisnis dari semakin banyak perusahaan Indonesia, dan karena itu juga berperan sebagai sumber penyesuaian kebijaksanaan.

Secara keseluruhan lingkungan internasional tahun 1992 diperkirakan akan lebih ramah terhadap negara seperti Indonesia dibanding tahun 1991. Suasana persahabatan dan perdamaian yang menandai hubungan sesama negara-negara besar dewasa ini diperkirakan akan melepas sumber dana dan manusia yang cukup besar dari "meriam" ke "mentega", khususnya di Amerika Serikat dan mantan seterunya Uni Soviet. Dalam perkembangan ini, tekanan defisit anggaran yang dihadapi Amerika Serikat dapat melemah, walaupun belum diketahui sejauh mana. Sebagian dari sumber yang terbebas ini akan membantu menaikkan permintaan konsumsi dan atau investasi. Peluang untuk mengurangi defisit perdagangan Amerika Serikat juga akan terbuka. Perubahan ini diharapkan akan membantu memperbaiki sua-

sana perundingan internasional, khususnya dalam babak Uruguay GATT yang sampai sekarang masih terbengkalai.

Di pihak lain, rekonstruksi di berbagai negara akan memerlukan dana yang besar, di samping mengalihkan perhatian seperti tercermin dalam sidang tahunan Bank Dunia dan IMF di Bangkok baru-baru ini. Persaingan yang akan dihadapi oleh negara seperti Indonesia akan menajam dalam perdagangan dan penarikan investasi langsung maupun lalu lintas modal lain, dengan tam-pilnya Cina dan Vietnam sebagai pesaing langsung. Tetapi persaingan seperti ini tidak berjumlah nol. Perbaikan ekonomi Vietnam dan Eropa Timur yang diharapkan terjadi sesudah implementasi reformasi, akan membuka peluang baru dalam perdagangan internasional.

Dalam kegiatan ekonomi dunia tahun 1991 adalah tahun yang lemah dibanding tahun sebelumnya. Pertumbuhan *output* dunia menurut proyeksi IMF akan melemah dari 2,1% dalam tahun 1990 menjadi 1,2% tahun 1991. Pelemahan terkuat diperkirakan terjadi di Amerika Serikat, yaitu dari 1% menjadi 0,2%. Tetapi di Jerman juga diproyeksi penurunan pertumbuhan dari 4,5% menjadi 2,8%, begitu juga di Jepang dari setinggi 5,6% menjadi 3,6%. Pertumbuhan perdagangan dunia juga melemah dari 3,9% menjadi 2,4% menurut volume dengan impor barang dan jasa negara-negara industri menunjukkan penurunan pertumbuhan dari 6,4% menjadi 4,2%. Pelemahan ini disertai oleh penurunan harga bahan mentah minyak dan nonminyak, seperti sudah terasa di Indonesia dalam perjalanan tahun 1991.

Situasi tahun 1992 diperkirakan akan lebih baik daripada dalam tahun 1991. Pertumbuhan *output* dunia akan menguat men-

jadi 2,9%, begitu juga pertumbuhan Amerika Serikat dan Jepang masing-masing menjadi 2,7% dan 3,9%, sementara pertumbuhan Jerman melemah menjadi 1,9%. Negara-negara sedang berkembang Asia diperkirakan akan memperbaiki pertumbuhannya dari 5% menjadi 5,2% dan volume perdagangan dunia akan naik dengan tingkat yang cukup kuat, yaitu menjadi 5,5%. Baik harga minyak maupun harga bahan mentah di luar bahan bakar diperkirakan akan naik dengan masing-masing 4% dan 3,2%. Persediaan di negara-negara industri diproyeksikan naik dengan 0,2%, begitu juga impor barang dan jasa, yaitu dengan 5,8%. Yang menjadi masalah bagi Indonesia kiranya adalah tingkat bunga. LIBOR enam bulan diperkirakan naik dari 6,7% dalam 1990 menjadi 7% dalam 1991. Ketidakpastian juga muncul dalam pasar devisa. Yen yang mewakili bagian terbesar dalam utang luar negeri Indonesia cenderung menguat dan menimbulkan kenaikan tidak terduga dalam stok dan pelayanan utang luar negeri Indonesia.

Antara konjungtur negara-negara industri dan konjungtur Indonesia ada *time lag*. Ketika ekonomi negara-negara industri mengalami kebangkitan kuat dalam 1984, baru beberapa tahun kemudian Indonesia dapat memetik manfaatnya. Perubahan-perubahan kebijaksanaan yang dilakukan dalam beberapa tahun terakhir kiranya sudah memperpendek *time lag* ini. Tetapi kebangkitan yang menurut beberapa sumber sudah terjadi di Amerika Serikat sejak Agustus lalu dan kebangkitan yang diperkirakan menguat dalam 1992 nanti barangkali juga akan lebih terasa dalam 1993 daripada dalam 1992. Namun demikian, Indonesia dapat mengantisipasi ekonomi dunia dalam tahun 1992 yang lebih kondusif bagi ekspansi ekspor nonmigas daripada dalam tahun

1991. Se jauh mana perbaikan lingkungan ini dapat dimanfaatkan tergantung antara lain dari ramuan kebijaksanaan dalam negeri, seperti kebijaksanaan makro yang perlu dipelihara sedemikian rupa sehingga tidak menggalakkan konsumsi. Demikian juga harus disadari bahwa ekspansi ekspor non-migas akan tetap terhalang oleh biaya tinggi, betapa pun kuatnya kebangkitan dunia.

Ekonomi Indonesia 1992

Dari uraian sebelumnya kiranya beralasan untuk mengatakan bahwa lingkungan kebijaksanaan di Indonesia akan bebas dari kejutan. Langkah-langkah yang perlu bagi pemeliharaan stabilitas moneter sudah dilakukan dalam tahun 1991, walaupun tidak konsisten seperti kredit likuiditas BPPC pada saat arah dasar yang dipilih adalah pengetatan moneter. Dengan harga minyak mentah yang diduga naik hanya sedikit, maka kenaikan harga BBM, ongkos angkutan umum dan listrik kiranya tidak perlu terulang. Dengan demikian inflasi karena dorongan biaya yang terjadi dalam tahun 1991 tidak perlu menjadi sumber kegusaran, walaupun tetap ada risiko kenaikan yen yang, jika terjadi, akan terasa dalam kenaikan harga dari banyak barang konsumsi, bahan baku dan barang modal. Dengan penjataan pinjaman swasta paling sedikit sebagian dari tekanan defisit dalam transaksi berjalan sudah "digemboskan". Untuk sebagian lagi kebijaksanaan moneter yang moderat akan membantu memperlambat kenaikan konsumsi, yang di pihak lain memperbaiki peluang bagi kenaikan penawaran ekspor. Bersamaan dengan itu, kenaikan impor barang konsumsi dan barang modal juga akan diperlambat.

Berbagai indikator cenderung menunjuk-

kan bahwa investasi masih tetap kuat dalam tahun 1991 dan tampaknya juga dalam tahun 1992. Seperti disinggung sebelumnya, impor mesin dan alat pengangkutan dalam semester pertama 1991 naik dengan tidak kurang dari 63% dibanding masa yang sama tahun sebelumnya. Indeks produksi beberapa industri penghasil bahan bangunan seperti barang logam untuk bangunan, kaca, dan genteng masih naik dengan cukup kuat, sedikitnya dalam triwulan pertama 1991. Walaupun perusahaan-perusahaan konstruksi, terutama perusahaan *real estate*, mengeluh tentang kelesuan yang dalam, dan walaupun posisi kredit investasi perbankan pada akhir semester pertama 1991 hanya 7,7% lebih tinggi daripada posisi pada akhir 1990, ada indikator-indikator yang mencerminkan bahwa investasi selama tahun 1991 masih cukup kuat. Kecenderungan ini tampaknya akan berlanjut dalam tahun 1992 biarpun akan lebih landai. Dengan segala keluhan tentang kendala infrastruktur dan kebijaksanaan uang ketat, PMDN yang disetujui dalam paruh pertama 1991 masih mencapai Rp27.467,7 milyar atau hampir 50% dari yang disetujui sepanjang 1991. Lebih kuat lagi adalah kenaikan dalam PMA yang disetujui, yaitu US\$6.507,4 juta dalam enam bulan pertama 1991 dibanding US\$8.750,1 juta sepanjang tahun 1990. Berapakah dari persetujuan ini akan dapat direalisasi dalam tahun 1992 memang tidak diketahui. Namun demikian, cukup beralasan untuk mengantisipasi investasi yang tetap kuat di Indonesia selama tahun 1992.

Sehubungan dengan sektor publik, beberapa hal perlu disinggung. Pertama, harga minyak menurut perkiraan IMF akan membaik sedikit dalam tahun 1992 dibanding 1991, antara lain karena perbaikan kegiatan ekonomi negara-negara industri, khususnya

Jepang dan Amerika Serikat, yang akan menarik kegiatan ekonomi di banyak negara lain. Kedua, dengan kebijaksanaan ekonomi makro yang moderat dan tanda-tanda meyakinkan tentang konsistensi, kiranya pemerintah masih akan dapat meyakinkan kreditor-kreditor utama untuk menyediakan komitmen yang memadai bagi Indonesia. Uni Soviet dan Vietnam masih harus membuktikan ketegaran reformasinya sebelum mereka menjadi pesaing efektif dalam perebutan dana internasional. Ketiga, keluhan mengenai *bottle neck* infrastruktur akan mendorong investasi yang besar dari beberapa BUMN, khususnya PLN, PT Telkom Indonesia, Jasamarga dan Perum Pelabuhan. Dengan pasarisasi bidang-bidang usaha ini kiranya wajar mengharapkan perbaikan produktivitas dan efisiensi, meskipun tidak berarti bahwa harga-harga akan turun. Dengan kata lain, sektor publik tidak perlu dikhawatirkan sebagai sumber kontraksi.

Secara sektoral juga perlu dibuat beberapa catatan. Musim kemarau panjang tampaknya akan menekan pertumbuhan sektor pertanian, terutama panen raya dalam tiga bulan pertama yang mewakili sekitar 50% produksi tahunan padi Indonesia. Hal yang sama juga akan menekan pertumbuhan sektor perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan darat dengan akibat lebih lanjut pada industri hilir. Industri pengolahan yang kini menyumbang lebih dari 25% terhadap pertumbuhan produk domestik bruto, akan menunjukkan pertumbuhan yang berbeda dari satu sektor ke sektor lain. Angka indeks sementara dari produksi industri untuk triwulan pertama 1991 menunjukkan bahwa beberapa industri masih tumbuh dengan kuat, terutama industri tekstil dan pakaian jadi. Beberapa industri lain tumbuh dengan moderat, tetapi beberapa yang lain lagi me-

nunjukkan pertumbuhan nol atau bahkan negatif. Dalam hal jasa-jasa, yang diharapkan dapat tumbuh cukup kuat adalah jasa konstruksi, jasa telekomunikasi, dan jasa pariwisata.

Uraian di atas jelas bukan merupakan gambaran yang suram. Dengan segala keluhan atau bahkan kepanikan masyarakat bisnis selama tahun 1991, kejutan kebijaksanaan berupa "rem darurat moneter" pada awal tahun, dan buntut Perang Teluk terhadap "Tahun Kunjungan Indonesia 1991", bagaimanapun pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam tahun 1991 diperkirakan masih tetap kuat. Baik Bank Pembangunan Asia, Bank Dunia dan IMF maupun beberapa sumber dalam negeri seperti *Centre for Policy Studies* (CPS) dan Universitas Indonesia telah memperkirakan bahwa pertumbuhan dalam tahun 1991 masih akan dekat ke 6%. Jika dilihat dari kuatnya investasi dalam tiga tahun terakhir, pelonggaran moneter yang telah berlangsung, dan kenaikan permintaan impor negara-negara industri dalam tahun 1992, maka dapat diperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi dalam tahun 1992 akan sebaik tahun 1991 atau bahkan lebih baik. Pertumbuhan paling kuat diharapkan tetap terjadi dalam industri pengolahan. Tetapi salah satu syaratnya adalah stabilitas kebijaksanaan, dalam arti bebas dari kejutan dan semakin kuat menurut konsistensinya.

Pesan terakhir ini tidak hanya diarahkan pada pemerintah, tetapi juga pada masyarakat bisnis. Dengan semakin besarnya peran swasta dalam kegiatan ekonomi dan menguatnya komitmen pemerintah untuk bertumpu pada kebijaksanaan yang "ramah pasar", maka masyarakat bisnis tidak dapat lagi berlagak seolah-olah merupakan pengikut belaka dari kebijaksanaan apa saja yang diumumkan pemerintah. Pengalaman tahun

1991 menunjukkan dengan gamblang bahwa pengabaian imperatif keseimbangan makro oleh masyarakat bisnis adalah undangan bagi kejutan kebijaksanaan seperti gebrakan. Apa yang baik bagi kepentingan suatu perusahaan, apalagi kepentingan yang didefinisi dengan sempit, dapat saja menjadi bumerang bagi ekonomi. Karena itu, bukan hanya pemerintah yang perlu memperhatikan kepentingan masyarakat bisnis dalam formulasi kebijaksanaan. Sebaliknya, juga berlaku bahwa masyarakat bisnis harus mampu menyesuaikan kebijaksanaan bisnisnya dengan imperatif-imperatif keseimbangan makro. Kalau tidak, kredibilitas masyarakat bisnis juga akan mengalami erosi. Dalam kaitan ini perusahaan-perusahaan besar perlu berperan sebagai "panutan". Kemajuan sudah dicatat dalam pengembangan sum-

ber daya manusia sesudah pengalaman pahit dengan bajak-membajak dalam tahun 1989 dan 1990. Konsekuensi logisnya adalah pembangunan kemampuan dalam pembacaan lingkungan, formulasi alternatif-alternatif strategi dan pemilihan strategi yang cocok dengan prioritas ekonomi. Bahwa kegiatan ekonomi cenderung menaik dan terkadang menurun (fluktuasi), atau tunduk pada "konjungtur", adalah kenyataan lama yang bahkan sudah dialami oleh Mesir Kuno sekalipun. Dan bahwa dalam ilmu ekonomi tidak ada resep mujarab memerangi konjungtur, juga harus diterima sebagai keterbatasan yang wajar. Tetapi cukup aneh, bila pada setiap awal gelombang konjungtur masyarakat bisnis serta merta menjadi panik; hal ini yang harus diperangi oleh masyarakat bisnis itu sendiri.

Timbangan Buku

Sejarah Politik Militer di Indonesia

Sebuah studi yang penting, semula merupakan disertasi mencapai derajat doktor dalam ilmu politik yang diajukan kepada Ohio University di Amerika Serikat, kini telah terbit sebagai sebuah buku. Buku itu ialah karya ilmiah pertama oleh seorang Indonesia, mengenai masa 1945 hingga masa Orde Baru.

Genesis of Power. General Sudirman and the Indonesian Military in Politics 1945-49 oleh Salim Said. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies 1991. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 1992, XXII, 185 hal.

SALIM Said telah melakukan rekonstruksi sejarah yang merupakan pentas asal-usul kekuasaan militer Indonesia, dan untuk itu tokoh dalam sejarah revolusi, Jenderal Soedirman, yang berpengaruh dalam kehidupan politik militer antara tahun 1945-1949, dijadikan fokus pembahasan. Akan tetapi ia tidak berhenti pada 1949 atau pada hari wafatnya Jenderal Soedirman pada 29 Januari 1950. Setelah menempatkan permasalahan dalam empat segi yang muncul selama revolusi, ia juga mengupas hubungan militer-sipil pada masa pasca perjuangan kemerdekaan, tentang ideologi yang berubah pada militer Indonesia, perbedaan interpretasi, dan kemungkinan perubahan masa datang pada zaman Orde Baru. Empat segi pengalaman kaum militer Indo-

nesia pada masa revolusi, yaitu Tentara Nasional Indonesia yang lahir sebagai kreasi mandiri (*self-creation*), sikap laku politik Jenderal Soedirman, konteks kelemahan lembaga-lembaga sipil yang melingkari pelaksanaan kepemimpinan Soedirman, dan tumbuhnya pola pemerintahan militer dalam masa perang kemerdekaan menjadi pembahasan dalam rangka rekonstruksi sejarah. Dengan latar belakang pengaruh mobilisasi yang dilakukan Jepang terhadap para pemuda, yang menambah kesadaran bersenjata untuk berjuang bagi kemerdekaan. Partisipasi mereka setelah Republik Indonesia berdiri mula-mula terpecah dalam kelompok bebas sesuai dengan cita-cita politik, keragaman agama, solidaritas etnik, dan karena persahabatan satu sama lain pada masanya dapat menghadapi musuh yang satu, yaitu kembalinya penjajahan Belanda. Akan tetapi di dalam negeri perbedaan-perbedaan itu juga digunakan oleh golongan politik untuk mendapat dukungan bersenjata atau sebaliknya golongan bersenjata berusaha mendapat dukungan politik. Dilihat dari sudut ini kele-

mahan yang ada pada pemerintahan sipil juga terdapat pada organisasi kemiliteran. Kedua sektor yang memimpin revolusi akhirnya punya pengalaman bersama yaitu bagaimana caranya menangkal kekuatan dan kekuasaan Belanda di bidang militer dan politik. Apabila dalam praktek pemerintahan sipil memang dalam posisi lemah, tetapi di tingkat pusat potensi intelektual dan kemampuan kepemimpinan ada pada politisi kawakan dari 1920-an. Elite militer yang memimpin TNI terdiri dari lapisan yang lebih muda dari politisi kawakan, lebih dinamis dan segar dalam melihat persoalan Indonesia Merdeka.

Cakrawala pandangan militer masih terbatas pada perjuangan mempertahankan wilayah RI, sedangkan politisi kawakan telah memperhitungkan perubahan dunia dan kekuatan-kekuatan politik yang tumbuh menghadapi kemungkinan timbulnya Perang Dunia III. Cakrawala pandangan politik mereka sudah barang tentu ialah perjuangan diplomatik, yang menyertakan juga tokoh-tokoh militer sebagai penasehat militer dalam perutusan RI. Keberadaan dua kubu kepemimpinan itu -- militer dan politik -- menjadi ciri masa revolusi, yang sejak semula memang bertujuan membina negara yang teratur, tetapi yang mesti harus melalui kekacauan konsep maupun sikap laku politik para pendukung RI. Kenyataan ini pada akhir-akhir ini seolah-olah ingin dihindari dalam penilaian yang hanya mengambil satu jalur interpretasi, tokoh-tokoh kontroversial tidak bisa diungkap kembali, yang pernah "bersalah" tidak boleh dinilai kembali, perbedaan pendapat dianggap sebagai sesuatu yang merugikan dan bukan sebagai rahmat yang diperlukan untuk mencapai keseimbangan hidup berbangsa. Pendeknya revolusi Indonesia sekarang ini lebih dikenal se-

bagai mitos daripada sebagai kenyataan sosial yang antara lain harus dipahami sekarang melalui suatu rekonstruksi sejarah.

Studi Salim Said, yang menurut dugaan saya tidak mengalami masa revolusi, dengan demikian lebih lugas dalam pendekatannya dan untuk itu diperlukan sumber-sumber tertulis yang begitu banyak. Studi-studi tentang masa revolusi Indonesia juga dipergunakan di samping wawancara yang dilakukannya dengan tokoh-tokoh masa revolusi. Sampai di sini khususnya tiga bab pertama dalam bukunya tentang revolusi, terbentuknya TNI, tema TNI, Pemerintah, dan Oposisi, sebenarnya telah banyak diketahui, walaupun ada dua sumber yang didapat oleh umum di Indonesia. Sebagian besar generasi sekarang lebih banyak mendengar itu dalam pidato-pidato peringatan dan tulisan-tulisan yang memperingati peristiwa penting di majalah dan surat kabar, sebagian kecil mendapatkan informasi dari karangan-karangan hasil studi ilmiah. Persepsi dan pengetahuan tentang masa revolusi dengan demikian menjadi sepotong-sepotong dan terpengaruh oleh pandangan monolitik mereka yang mengalami masa revolusi.

Demikianlah ketika Salim Said mencoba untuk merekonstruksi sikap laku politik Jenderal Sudirman, ia melangkah masuk dalam persoalan yang sulit bagi seorang peneliti, karena tokoh yang bersangkutan ternyata tidak dapat diikuti melalui sumber-sumber primer yang dibuat sendiri oleh sang tokoh. Untuk itu ia menggunakan *Kumpulan Amanat Panglima Besar Soedirman* (Dep. Hankam, Pusjarah ABRI 1970) dan dua surat Panglima Besar kepada Soekarno dan Nasution. Selebihnya ia memakai bahan analisisnya melalui banyak bahan "seperti diingat" -- *as remembered* -- oleh para saksi sejarah sekitar Panglima Besar. Melejitnya

tokoh ini dalam sejarah revolusi dan aktivitas dalam kesempatan yang begitu singkat, membuat analisis pribadi tokoh ini terasa kurang lengkap dan mendalam sifatnya. Akan tetapi seperti yang telah disebut di muka, ketidakterikatan dengan situasi revolusi, ia tampak lebih bebas dalam melakukan analisisnya, walaupun dilihat dari sudut rekonstruksi sejarah suasana sensasi sejarah -- *historical sensation* -- (*Resink*) tidak cukup terungkap. Hubungan Panglima Besar dengan Tan Malaka dalam arti sikap politik yang sejalan sehubungan dengan diplomasi yang dijalankan Sutan Sjahrir mendapat tempat yang cukup banyak, sebaliknya tentu sulit untuk direkonstruksi data yang berhubungan dengan lobi politik yang begitu banyak dilakukan Soedirman. Diulas juga di bagian lain buku ini bagaimana sikap Panglima Besar terhadap Pemberontakan Madiun. Demikianlah kita dibawa masuk dalam gambaran watak dan kepribadian Soedirman sebagai Panglima Besar yang terpilih, dan bukan atas pengangkatan pemerintah pusat. Bab lima yang menyusul merekonstruksi jalannya perang dari desa-desa, hutan-hutan, dan gunung-gunung.

Dalam periode itu pemerintahan militer yang sebenarnya dijalankan di Jawa, karena politisi kawakan telah ditawan Belanda sejak 19 Desember 1948. Apabila di Jawa kepala pemerintahan militer adalah seorang TNI, justru di Sumatera adalah seorang sipil. Posisi diplomatik mereka yang ditawan pun ternyata semakin kuat atas dukungan Amerika Serikat melalui PBB. Ketika Konferensi Meja Bundar diadakan di Belanda, maka mulailah dialog antara pimpinan sipil

dan militer, sikap Panglima Besar yang keras terhadap perundingan KMB cukup kita ketahui. Pada saat itu Panglima Besar yang dalam keadaan sakit keras telah mengarungi desa, hutan, gunung, dan kemudian kembali ke kota telah menjadi lambang perjuangan yang semakin jelas, bahkan perjalanan panjangnya selama gerilya diselimuti kabut kesucian dan mukjizat akan kebenaran yang ditempuh perjuangan bersenjata.

Seperti telah disebut di awal tinjauan ini, Salim Said tidak berhenti pada tahun 1949/1950. Ia menganalisis peranan militer Indonesia yang semakin dominan dalam kehidupan politik Indonesia sekarang. Keabsahan historis mengenai peran itu memang tak menjadi persoalan, akan tetapi partisipasi ABRI dalam politik sekarang ini tentu memerlukan perumusan kembali dari peran mereka, yang tidak semata-mata mengacu kepada contoh yang diberikan Jenderal Soedirman. Kekuatan sosial yang tumbuh sejak 1950 melalui 1965 memang lain daripada masa revolusi.

Dilihat dari sudut studi sejarah, kelemahan pokok ialah tidak banyaknya dokumen primer Indonesia, seperti sebaliknya yang dimiliki pihak Belanda. Bagaimanapun juga studi Salim Said perlu mendapat perhatian lebih luas dalam terjemahan Bahasa Indonesia. Gaya ceritera menjamin bahwa bukunya itu akan cepat menumbuhkan persepsi dan pengetahuan tentang sejarah masa revolusi dan sesudahnya dengan lebih luas.

Abdurrachman Surjomihardjo

Para Penulis

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **C.P.F. Luhulima.**

Berijazah Sarjana Muda, Fakultas Sastra Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta, tahun 1957. Kemudian melanjutkan pendidikan di Universitas Muenster, Westf dan berhasil meraih gelar Magister Artium (MA) dan Philosophy Doctor (Ph.D.) dalam bidang filsafat. Sejak Juli 1964 menjadi Staf Peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/Puslitbangpolwil-LIPI (sebelumnya bernama Lembaga Riset dan Kebudayaan Nasional LIPI/LRKN-LIPI). Tahun 1971-1980 menduduki jabatan Sekretaris LRKN-LIPI; kemudian tahun 1980-1984 sebagai Direktur bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada Sekretariat Nasional ASEAN. Kini sebagai Ahli Peneliti Utama Puslitbangpolwil-LIPI, pengamat dan peneliti kawasan Euro-Amerika.

- **Mari Pangestu.**

Memperoleh gelar Master of Economics dari Australian National University, Canberra (1980) dan Ph.D. bidang Ekonomi, University of California, Davis (1986). Kini Anggota Dewan Direktur CSIS, Ketua Departemen Ekonomi CSIS dan dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Djisman S. Simandjuntak.**

Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak tahun 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS, kemudian Koordinator Program Studi Sistem dan Struktur Ekonomi, CSIS. Mulai tahun 1990 menjabat sebagai Direktur Eksekutif Institut Manajemen Prasetiya Mulya.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Rizal Sukma.**

Sarjana Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran Bandung (1989); sejak Juni 1990, Staf Departemen Hubungan Internasional CSIS, mengkaji masalah-masalah RRC dan Asia Timur.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

n-
tu

daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535